Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

March 5, 1990
Submitted to the Minister of Justice of Canada

Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

March 5, 1990

Submitted to the Minister of Justice of Canada

90-03928/

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. J42-4/1990

ISBN 0-662-57343-9

Pursuant to Section 26 of the *Judges Act*, I am now tabling the Report and Recommendations of the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits, appointed on September 30, 1989 to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally. In accordance with Standing Order 32(5) of the House of Commons, this document shall be deemed to be referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

The Honourable Kim Campbell
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

TABLE OF CONTENTS

		Page
I.	Background	1
II.	Introduction	5
III.	The Review Process	6
IV.	Judicial Salaries	8
V.	Salary Differential Between the County and District Courts and the Superior Courts	12
VI.	Indexation of Judges' Salaries	13
VII.	Allowance for Northern Judges	15
VIII.	Representational Allowance	16
IX.	Conference Allowance	18
X.	Judicial Annuities	20
	A. Judges' Contributions toward Annuities	21
	B. "Rule of Eighty"	28
	C. Annuities Granted to Surviving Spouses	29
	D. Return of Contributions toward Annuities	30
	E. Judges of the Supreme Court of Canada	30
	F. Guaranteed Annuity Option	31
	G. Indexation of Annuities	31
XI.	Former Chief Justices Serving as Supernumerary or Puisne Judges	33
XII.	Taxation of New Judges	34
XIII.	Conclusion	35

XIV. Summary of Recommendations 36

Appendices

A. Newspaper Notices 38

B. List of Written Submissions 40

C. Letter to All Judges from the Honourable Senator Jacques Flynn dated December 20, 1979 41

D. Average Age of Judicial Appointees on Assuming Office 45

1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

I. BACKGROUND

Members: E. Jacques Courtois, Q.C. (Chairman)
Laura Legge, Q.C.
David B. Orsborn, C.A., LL.B.

Executive Secretary: Harold Sandell

Terms of Reference

The 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits was appointed on September 30, 1989, by the Honourable Doug Lewis, then Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to subsection 26(1) of the *Judges Act*, and was given the following terms of reference:

> "The Commission shall, pursuant to section 26 of the *Judges Act*, inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally.
>
> Without restricting the generality of the foregoing, the Commission shall inquire into and report upon the following matters:
>
> 1. The adequacy of salaries and allowances paid under the *Act*, having due regard for the adjustments made by R.S.C. 1985, c. 39 (3rd Supp.) and S.C. 1989, c. 8.
> 2. The granting of annuities provided to judges pursuant to section 42 of the *Act*.
> 3. The granting of annuities and other payments provided to surviving spouses and children having due regard for the adjustments made by R.S.C. 1985, c. 39 (3rd Supp.) and S.C. 1989, c. 8.

The Commission shall report to the Minister of Justice upon the results of the inquiry in accordance with subsection 26(2) of the *Act*."

The Commission held meetings and/or hearings as follows:

October 19, 1989 — Montreal
November 9, 1989 — Montreal
November 21 and 22, 1989 — Ottawa
December 14, 1989 — Montreal
January 11, 1990 — Montreal
January 31, 1990 — Montreal
March 5, 1990 — Ottawa

Notice to the Public, Submissions and Hearings

The Commission published a Notice in newspapers across Canada, inviting written submissions and presentations at oral hearings, in either official language, concerning matters within the Commissions terms of reference. Specific notice was also sent to a number of interested organizations and individuals, including all of the provincial and territorial Ministers of Justice and Attorneys General.

Copies of the Notice in English and French are reproduced as Appendix "A". The Notice was published in the following newspapers:

St. John's Evening Telegram
Charlottetown Guardian
La Voix Acadienne
Halifax Chronicle-Herald
Le Courrier
Saint John Telegraph Journal
L'Acadie Nouvelle
Le Soleil
La Presse
Montreal Gazette
Le Droit
Ottawa Citizen
The Globe and Mail
The Lawyers Weekly
Winnipeg Free Press
La Liberté
Regina Leader Post
Saskatoon Star-Phoenix
Journal L'Eau vive

Calgary Herald
Edmonton Journal
Le Franco-Albertain
Vancouver Province
Le Soleil de Colombie
The Yellowknifer
Whitehorse Star

Written submissions were received from the groups and individuals listed in Appendix "B".

Hearings took place on November 21 and 22, 1989, at the Canada Council Hearing Room, 99 Metcalfe Street, Ottawa, and on January 31, 1990, at the offices of Stikeman, Elliott, 3900-1155 René-Lévesque Blvd. West, Montreal. The following organizations, with the counsel indicated, made oral presentations to the Commission:

1. The Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference.

Counsel Appearing: D.M.M. Goldie, Q.C., Vancouver
Bernard A. Roy, Q.C., Montreal
Wilfrid Lefebvre, Q.C., Montreal

2. The Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries.

Counsel Appearing: George A. Allison, Q.C., Montreal
(Chairman of the Standing Committee)
J. Patrick Peacock, Q.C., Calgary
(Immediate Past President of the Association)

Previous Committees and Commissions

The 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits is the sixth federal committee or commission established in recent years to inquire into and make recommendations to the Minister of Justice with respect to judicial salaries, allowances and benefits. It is the third "Triennial Commission" appointed pursuant to subsection 26(1) of the *Judges Act*.

In September, 1974, a Special Advisory Committee, under the chairmanship of the Honourable Mr. Justice Emmett Hall, a retired member of the Supreme Court of Canada, reported to the Minister. The Dorfman Committee on Judicial Compensation and Related Matters, under the chairmanship of Irwin Dorfman, Q.C., (hereinafter, the

"Dorfman Committee") reported to the Minister in November, 1978. The de Grandpré Committee on Judicial Annuities, under the chairmanship of Jean de Grandpré, Q.C. (hereinafter, the "de Grandpré Committee"), reported in December, 1981. The 1983 Commission on Judges' Salaries and Benefits, which was the first of the "Triennial Commissions" established pursuant to subsection 26(1) of the *Judges Act*, was chaired by the Honourable Otto Lang, P.C., Q.C. (hereinafter, the "Lang Commission") and it reported to the Minister in October, 1983. The 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits, which was the second "Triennial Commission", was chaired by H. Donald Guthrie, Q.C. (hereinafter, the "Guthrie Commission") and reported to the Minister in February, 1987.

Acknowledgements

The Commission wishes to thank Pierre Garceau, Q.C., Commissioner for Federal Judicial Affairs, and the members of his staff, in particular Louise Fox and Wayne Osborne, for their support throughout the Commission's mandate.

We also thank G.W. Poznanski, F.C.I.A., F.S.A., Chief Actuary, P. Treuil, F.C.I.A., F.S.A., Director, Government Services Division and L.M. Cornelis, F.C.I.A., F.S.A., Chief, Government Services Division, of the Office of the Superintendent of Financial Institutions, for their valuable actuarial assistance.

The Commission is most grateful to Harold Sandell of the Department of Justice in Ottawa who was assigned to it as Executive Secretary. Mr. Sandell's enthusiasm and dedicated service as well as encyclopedic knowledge of the Canadian legal and judicial systems rendered our task much easier and made it possible for us to complete our mandate ahead of schedule.

II. INTRODUCTION

The primary role of the judiciary is to safeguard the supremacy of the law and to uphold its rule. In recognition of that role, the authors of our Constitution, as well as the executive and legislative branches of government and the courts, have been conscious of the need to preserve and enhance the independence of judges. As a result, the principle of the independence of the judiciary is imbedded in the constitutional history of Canada. The *Constitution Act, 1867* specifically acknowledges the concept of judicial independence through the Judicature provisions respecting tenure and removal and the fixing and payment of salaries, annuities and allowances.

The seemingly ponderous process and elaborate institutions whereby judicial salaries, allowances and annuities are considered, determined, fixed, provided and paid, serve a very clear purpose. They are all designed to preclude the arbitrary interference of the executive branch in the matter of judicial compensation — a statutory and independent Triennial Commission to make recommendations to the Minister of Justice of Canada following its thorough examination of the subject; Parliament having to enact public statutes, as required by our Constitution, to fix and provide judges' salaries, allowances and annuities; and the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, another creature of statute, to administer to, and pay, the judges and their survivors. They all underscore and reflect the fundamental importance which both the principle and the manifestations of judicial independence hold in our free and democratic society.

This report and our recommendations to the Minister of Justice comprise the first step in the process. We have undertaken this task mindful of the important objective which it serves.

III. THE REVIEW PROCESS

Section 26 of the *Judges Act* requires the Minister of Justice of Canada in every third year to appoint not fewer than three and not more than five commissioners "to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under [the] Act and into the adequacy of judges' benefits generally." The commissioners are required within six months of their appointment to submit a report to the Minister "containing such recommendations as they consider appropriate". The Minister is required to "cause the report to be laid before Parliament not later than the tenth sitting day of Parliament after he receives it."

Parliament has seen fit to impose strict time limits on the entire Triennial Commission process. In our view this reflects Parliament's intentions with regard to the significance of that process and distinguishes it from non-statutory *ad hoc* commissions generally. The imposition of statutory time limits also underscores the critical importance of a prompt response to the recommendations of Triennial Commissions.

The acknowledged purpose of the Triennial Commission review process is to reduce the element of partisan politics in the determination and adjustment of judicial compensation and to reinforce the principle of judicial independence by obtaining the recommendations of persons with experience and expertise after a full and independent review. The process was instituted by Parliament in the public interest, which can only be fulfilled if the process functions effectively. Failure to adopt the recommendations of Triennial Commissions renders meaningless this independent review process and effectively thwarts the evident intention of Parliament.

The alternative to the Triennial Commission process would be to put the judiciary in the invidious position of having to engage in constant and ongoing discussions with the executive branch of government with regard to salaries and benefits. As that same branch of government also appears frequently in the courts, the mere appearance of the judges having to negotiate with the executive branch would only erode the public perception of judicial independence.

The Triennial Commission review process cannot prevent this highly undesirable result if the reports of the Commissions are not acted upon positively and with reasonable promptness. Otherwise, the integrity of the review process would be irreparably impaired, which not only would defeat the intentions of Parliament, but also would seriously attenuate the only means available to judges to provide meaningful input with regard to compensation and benefit issues.

We therefore **recommend that the Minister of the day promptly inform Parliament, following the tabling of the reports of this and subsequent Triennial Commissions, as to what action the Government proposes to take with regard to their individual recommendations or, if necessary, indicate promptly the Government's disagreement with any of such recommendations.**

We also **recommend that whenever legislation to implement Triennial Commission recommendations is introduced in Parliament, the Government should proceed to ensure its quick passage.**

IV. JUDICIAL SALARIES

The meaning of "judicial independence" is evolving. Traditionally, it has referred to the independence of the individual judge to decide an issue without interference, which implies that once a lawyer has been appointed to the bench he or she severs all professional and partisan connections and, dependent for a livelihood on his or her judicial salary alone, the judge dispenses justice with no other consideration than the facts as he or she finds them and the law as he or she interprets it.

Recently, the Supreme Court of Canada has broadened the meaning of the principle to include not only conditions which apply to judges as individuals, but conditions which must apply to the bench as a whole in its relationships to the other institutions of authority, in particular the executive and legislative branches of government.

The Court identified three objective criteria or conditions which it termed essential to the existence of an independent tribunal (in the context of paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms)*. These conditions are security of tenure, financial security and the institutional independence of the tribunal with respect to matters of administration bearing directly on the exercise of the judicial function.[1] The Court proceeded to define the second of these conditions, financial security, to mean security of salary or other remuneration and, where appropriate, security of pension.[2]

It is clear that financial security is one of the substantive cornerstones of judicial independence and of the public's perception of that independence; and the perception, as we know, is no less important than the independence itself. The Supreme Court of Canada, in the more recent *Beauregard* decision, affirmed this essentiality of financial security to the concept of the independence of the judiciary, and traced its constitutional roots to the *Act of Settlement* of 1701.[3]

The requirement for financial security within the context of judicial independence is apparent in both the design and content of the

---

[1] *Valente* v. *The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673.

[2] *Ibid.*, at 704.

[3] *The Queen* v. *Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56, at 74-75.

compensation scheme for federally appointed judges. The entrenchment, in section 100 of the *Constitution Act, 1867*, of the requirement that Parliament fix and provide the salaries, allowances and pensions of judges, is the most discernible manifestation. Others include the Triennial Commission review process, the statutory annual salary adjustment (section 25 of the *Judges Act*) and the administration of Part I of the *Judges Act* by the Commissioner for Federal Judicial Affairs instead of by the Deputy Minister of Justice (who is also the Deputy Attorney General of Canada).

Another practical aspect of the reality and perception of judicial independence is that the actual monetary amounts involved should be sufficient to preserve the role, dignity and quality of our judges, and to reflect the esteem which the office deserves. A judge and his or her family are entitled to a standard of living commensurate with their position in Canadian society. They must be and be seen by society to be financially secure, particularly in view of the statutory requirement (at section 55 and subsection 57(1) of the *Judges Act*) that a judge devote himself or herself exclusively to judicial duties and not engage in any occupation or business.

Furthermore, the judicial salary and benefit package should serve to make appointment to the bench sufficiently attractive to the best qualified lawyers, and to enhance the morale of those who have accepted appointment.

Both the 1983 (Lang) and 1986 (Guthrie) Commissions recommended that the salary level established by amendments to the *Judges Act* in 1975 be restored by increasing salaries to allow for inflation since 1975, with a cap of 6% and 5% in 1983 and 1984, respectively, to reflect the limit on salary adjustments for all public servants during those two years under the *Public Sector Compensation Restraint Act*. (This salary level has been described as "1975 equivalence").

The salary increase granted by Parliament in 1985 (Bill C-78) as a result of the Lang Commission, went only part way to 1975 equivalence. The three-stage increase enacted in 1987 (Bill C-88), as a result of the Guthrie Commission, established salaries at the levels recommended by that Commission ($127,700 for superior court judges), but delayed full implementation to April 1, 1988, instead of making the entire increase effective on April 1, 1986, as recommended. The effect of that delay was that the salary of a superior court judge as of April 1, 1986 became $115,000, instead of the recommended $127,700; as of April 1, 1987 it became $121,300, instead of $131,200; and as of April 1, 1988 it became $127,700, instead of $135,500.

The present salary of $133,800, which became effective on April 1, 1989, is $8,200 below 1975 equivalence, which would be achieved at an April 1, 1989 salary level of $142,000. This shortfall resulted from delay in the face of continuing inflation, and the fact that the statutory salary indexing factor for 1987 and 1988 was subsumed in and superseded by the three-stage increase enacted by Bill C-88. Furthermore, the salary base level upon which the statutory indexing formula has been applied in other years was never raised sufficiently to reach 1975 equivalence.

The reasons given by the Lang and Guthrie Commissions for recommending 1975 equivalence are still very much applicable, and we fully subscribe to them. Both previous Triennial Commissions relied in part on the fact that the salary level being recommended for superior court judges would restore the historical relationship of rough equivalence between the salaries of judges and those of senior deputy ministers in the federal Public Service. The salary level established by the 1975 amendments to the *Judges Act* did not result in a new, historically high, salary level for judges, but simply allowed for inflation that had occurred in the years prior to 1975. The fairness of that level has not been disputed.

We note that 1975 equivalence would bring judges to within 2% of the mid-point of the salaries of the most senior level (DM-3) of federal deputy ministers. The DM-3 mid-point, we believe, reflects what the market place expects to pay individuals of outstanding character and ability, which are attributes shared by deputy ministers and judges.[4] The salaries of superior court judges are now materially below that mid-point and this situation should be rectified. It might be noted that failure to maintain 1975 equivalence from 1976 to 1989 has resulted in an accumulated shortfall for a superior court judge serving during those years of over $230,000.

The recommended levels of salary as of April 1, 1989 are therefore as follows:

- **Judges, Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Courts— $142,000**

[4] The compensation and terms and conditions of employment for senior managers in the federal Public Service, including deputy ministers, are the subject of annual advisory reports prepared for the Prime Minister by the Advisory Group on Executive Compensation in the Public Service (Mr. James W. Burns, Chairman).

- **Chief Justices (Judge) and Associate Chief Justices (Judge), Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Courts— $155,300**
- **Judges, Supreme Court of Canada— $168,600**
- **Chief Justice of Canada— $182,100**

V. SALARY DIFFERENTIAL BETWEEN THE COUNTY AND DISTRICT COURTS AND THE SUPERIOR COURTS

Bill C-78 (which received Royal Assent on December 12, 1985 as Chapter 48 of the Statutes of Canada, 1985) established as at April 1, 1985, an absolute differential of $5,000 between the salaries of judges of the county and district courts and those of superior courts. The Guthrie Commission recommended that the differential of $5,000 be maintained.

The matter arises again but in somewhat changed circumstances. Merger of the section 96 (of the *Constitution Act, 1867)* trial courts has occurred or is imminent in all provinces except Nova Scotia.

Furthermore, the salaries of judges and chief judges of the Tax Court of Canada, which is not a superior court, were increased in 1988 to the same levels as those of judges and chief justices of the superior courts. The salaries in the Tax Court had previously been at the same levels as those for judges and chief judges of the county and district courts.

We believe that there is no justification for different salary levels as between federally-appointed trial judges in the different courts.

We therefore **recommend that the salaries of judges and chief judges of the county and district courts be increased to the salary levels of judges and chief justices of the superior courts.** The result of such a recommendation, effective April 1, 1989, should be:

- **Judges, county and district courts— $142,000**
- **Chief Judges and Associate Chief Judges, county and district courts— $155,300**

VI. INDEXATION OF JUDGES' SALARIES

Judges' salaries are indexed pursuant to section 25 of the *Judges Act*. Under the section 25 formula, judicial salaries are automatically increased on April 1 of each year by the percentage amount which is equal to the change in the Industrial Aggregate Index of the previous year in comparison to the year before the previous year, to a maximum of 7%.

The Industrial Aggregate Index is published by Statistics Canada under the authority of the *Statistics Act*, and was adopted by statutory amendment in 1987 in lieu of the Industrial Composite Index as the basis for the salary adjustment formula for judges. The Industrial Aggregate was already in use for purposes of adjusting benefits under the *Canada Pension Plan*, and salaries under the *Parliament of Canada Act* and the *Salaries Act*. We note that in January 1990, the identical salary adjustment formula that applies to judges, namely the percentage change in the Industrial Aggregate Index to a maximum of 7%, was adopted by statutory amendment as the salary adjustment formula for the Governor General.

We feel that the percentage change in the Industrial Aggregate serves as a better adjustment formula for judicial salaries than would the Consumer Price Index. That is the case regardless of whether the Consumer Price Index would be used alone or in conjunction with the Industrial Aggregate Index on an averaging basis. We feel it is fairer and more consistent to tie judicial salary increases to variations in Canadian wages and salaries generally, as represented by the Industrial Aggregate Index, than to variations in the cost of living or the purchasing power of the dollar, as represented by the Consumer Price Index. Furthermore, the Industrial Aggregate Index, used alone, serves as the basis for the statutory salary adjustment formulae that apply to the Governor General, Lieutenant Governors, Senators, Members of the House of Commons and members of the federal Cabinet. We do not see the need or the desirability of incorporating the Consumer Price Index into the judicial salary adjustment formula.

The salary adjustment formula for judges, as well as for all of the other offices referred to in the previous paragraph, includes a cap on

annual salary increases of 7%. We feel that there are sound public policy reasons for maintaining a cap as part of an adjustment formula that provides for automatic annual salary increases. To put it simply, removing the cap would complicate the government's efforts to combat the wage-price spiral that affects virtually all periods of high inflation. Therefore, we are opposed to removing the 7% cap from the salary adjustment formula in section 25 of the *Judges Act*.

For the same reasons, we do not support any form of "banking" or "carry-forward" or inflation adjustment credits in years when the percentage change in the Industrial Aggregate Index exceeds 7%, which credits could then be applied to the salary increase in a future year or years when the Index fell below 7%. Moreover, in view of the Triennial Commission review process which (according to section 26 of the *Judges Act*) includes an examination of the adequacy of judicial salaries, we feel that a "banking" or "carry-forward" provision would be somewhat redundant.

VII. ALLOWANCE FOR NORTHERN JUDGES

The *Judges Act* was amended in 1981 to provide a non-accountable yearly allowance of $4,000 to each of the judges of the Supreme Court of the Yukon Territory and the Supreme Court of the Northwest Territories, as compensation "for the higher cost of living" in the two territories.

Subsection 27(2) of the *Judges Act* was amended in 1989 to increase the allowance to $6,000, at the same time as the annual allowance for incidental expenditures for all judges was increased from $1,000 to $2,500 per judge.[5] The reason for both increases was inflation.

In view of the 1989 increase in the allowance for northern judges, we do not recommend a further increase in that allowance for the present.

We are also opposed to extending the northern allowance to judges who are resident in remote and/or isolated areas within the provinces. This is partly due to the difficulty of determining the appropriate cut-off point for such an extension, and partly from a sensibility that the section 96 judges within a province should be accorded equal treatment to avoid problems relating to their independence and morale.

[5] The Commission notes that on December 21, 1989, the Governor in Council approved an Order in Council (P.C. 1989-2560) to amend the *Judges Act (Removal Allowance) Order* to allow home sale assistance to be paid to federally appointed judges. The Order was approved under the authority of subsection 40(2) of the *Judges Act*. Home sale assistance provides for the payment of up to 10% of the fair market value of the principal residence of a judge who suffers a loss on its sale occasioned by the necessity that he or she move elsewhere in Canada as a consequence of the requirements of service on the bench. The Commission endorses this amendment.

VIII. REPRESENTATIONAL ALLOWANCE

Chief justices and chief judges of both the section 96 and section 101 courts perform a number of functions and obligations in a representative role on behalf of their respective courts. As titular head of a court, or as symbolic head of the judiciary at the federal or provincial level, a chief justice or chief judge is invited or expected to attend state and other official and semi-official functions both within and outside the court's jurisdiction, and may be requested or expected to host certain functions, particularly those involving visiting judicial dignitaries from other countries.

Prior to 1975, expenses incurred by a chief justice or chief judge in connection with such activities were either paid personally or recovered from the departmental budget with the express permission of the Minister of Justice. The former solution was unfair, the latter undignified at best.

As a result, by virtue of amendments to the *Judges Act* in 1975, and subsequent amendments, an allowance is provided for representational expenses actually incurred by the chief justice or chief judge of a section 96 or section 101 court or by a judge acting on his or her behalf, by a puisne judge of the Supreme Court of Canada, and by the senior judges of the Supreme Court of the Yukon Territory and of the Supreme Court of the Northwest Territories. The annual aggregate representational allowance permitted for each eligible judge pursuant to subsection 27(7) of the *Judges Act* is currently as follows:

(a)	the Chief Justice of Canada	$10,000
(b)	each puisne judge of the Supreme Court of Canada	$5,000
(c)	the Chief Justice of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province	$7,000
(d)	each other chief justice or chief judge of a court	$5,000
(e)	each senior judge of a territorial supreme court	$5,000

The representational allowance therefore serves to reimburse a judge for expenses actually incurred by him or her for travelling,

hospitality and related amounts in connection with the extra-judicial obligations and responsibilities that devolve upon the judge by virtue of the office.

In 1985, the *Judges Act* was amended to permit the reimbursement of expenses incurred by or on behalf of a spouse, in accompanying a chief justice or other judge entitled to the benefit of the allowance, at certain official and semi-official events. The use of the judge's representational allowance to reimburse his or her spouse is envisaged to cover situations where the presence or active participation of the spouse is required or expected. Examples of such situations are opening of the legislatures, opening of the courts, state dinners, entertainment of foreign legal dignitaries and certain conferences and seminars. The spouse's expenses are subject to the overall representational allowance limit applicable to the judge.

The amounts provided for representational allowances have not been adjusted since 1985, when the allowance was extended to cover the spouse's expenses. The amounts provided under the allowance have become generally inadequate, and some chief justices are being required to absorb expenses incurred on behalf of the court or on behalf of the federal government or of a provincial government.

We therefore **recommend that the annual representational allowance be increased to $15,000 for the Chief Justice of Canada, to $10,000 for the Chief Justice of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province, and to $8,000 for each other chief justice, chief judge, senior judge or judge presently entitled to receive it.** We further **recommend that the *Judges Act* be amended to authorize the Minister of Justice of Canada to approve the payment of additional amounts as representational allowance in any given year.**

IX. CONFERENCE ALLOWANCE

Members of the federally appointed judiciary are required by federal or provincial law to attend annually a number of meetings relating to the administration of justice on their courts. In addition, there are a number of meetings, conferences and seminars relating to the administration of justice which members of the judiciary may be authorized by law to attend. Expenses incurred in connection with such meetings are properly reimbursable as a conference allowance pursuant to subsection 41(1) of the *Judges Act*. No ceiling is placed upon the amounts which may be reimbursed in any one year.

A number of other seminars, conferences and meetings are arranged by the county, district or superior court judges on a regional and a national basis for the purpose of exchanging information on court procedures, new developments in the law, and judicial education generally. As well, universities, law reform commissions and other organizations, including the new Canadian Judicial Centre, schedule conferences or seminars on particular areas of the law where it is beneficial that members of the judiciary be permitted to participate or to act as panelists or resource persons. Until 1975, there was no provision for the payment of expenses in connection with the attendance by a judge at any of these categories of conferences. Since the participation of the judiciary would enhance the quality of judicial services, subsection 41(2) [as it now is] of the *Judges Act* was enacted in that year to permit the reimbursement of reasonable expenses incurred in attending such conferences, subject to the certification of such expenses by the chief justice of the court of which the judge was a member, and to a fixed maximum for each court. This maximum was established as $250 per judge per year, with provision, however, for the reimbursement of expenses in excess of this amount (payable as an aggregate per court) with the approval of the Minister of Justice of Canada.

The section 41(2) conference allowance was amended in 1977 to permit reimbursement of the cost of obtaining materials or proceedings of such meetings, conferences and seminars in lieu of actual attendance. Also in that year, a special conference allowance of $1,000 per judge per year was established for the judges of the Supreme Court of Canada.

In 1980, the annual allowance was increased with respect to judges of the county, district and superior courts from $250 per judge to $350 per judge, payable as an aggregate per court. In view of the disadvantage experienced by some of the smaller courts in having the allowance payable on the basis of the number of judges on the court, a minimum per court was established of $3,000 per year. This minimum permitted the smaller courts to send their members to conferences which they might otherwise have been unable to attend by reason of lack of funds.

In 1985, in view of the continuing increases in the costs of travel, the allowance was increased by establishing a multiplier of $500 per judge on a court, with a minimum of $5,000 per court per year.

The establishment of the conference allowance has undoubtedly enabled federally appointed judges to improve their legal skills and knowledge through attendance at court meetings, law conferences and seminars. Frequent changes in the law brought about by judicial decisions due in large part to the advent of the *Charter*, and by legislative enactments, make it incumbent on all federally appointed judges to attend and participate in conferences and seminars to remain abreast of the law and to exchange ideas with their colleagues and members of the bar across the country.

However, the cost of travel and hotel accommodation has increased dramatically in recent years. Due to the present limitation of $500 per judge on a court (with a minimum of $5,000 for any one court), the medium-sized and larger courts in particular have had to establish individual priorities for attendance at such conferences among a great number of judges.

In order that judges maintain their standard of excellence, we **recommend that the annual conference allowance for the Supreme Court of Canada be increased to $1,500 per judge and the annual allowance for all other courts be increased to $750 per judge with a minimum of $7,500 per court.**

X. JUDICIAL ANNUITIES

Annuities Granted to Judges

Section 42 of the Judges Act provides for the granting of an annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office of a judge at the time of his or her resignation, removal or ceasing to hold office, to a judge who

(a) has continued in office for fifteen years and has attained the age of 65, if he or she resigns his or her office;

(b) has continued in office for fifteen years but has not attained the age of 65, if his or her resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest;

(c) resigns or is removed as a result of becoming afflicted with a permanent disability preventing him or her from executing his or her office; or

(d) has reached the mandatory retirement age of 75, if he or she has held office for at least ten years.

If a judge reaches the mandatory retirement age without having served for ten years, he or she is entitled to an annuity pro-rated on the basis of years of completed service (to the nearest one-tenth of a year) as a proportion of ten years.

Supernumerary Judges

In addition, the option exists pursuant to sections 28, 29 and 30 of the *Judges Act*, for a judge to elect supernumerary status. Under this arrangement, a puisne judge who is at least 65 years of age and has served as a federally appointed judge for a minimum of fifteen years, or has reached the age of 70 years and has held office for at least ten years, may opt to continue in office (with a reduced caseload in most instances) while remaining entitled to full salary until the judge is mandatorily retired or otherwise leaves the bench, at which time he or she would receive the annuity. A Chief Justice or Associate Chief Justice who elects supernumerary status is entitled to receive the salary of a puisne judge during his or her supernumerary service, although the subsequent annuity is based on the salary then in effect of a Chief

Justice or Associate Chief Justice. The supernumerary programme promotes continuity on the bench, while making available positions which could not otherwise be filled until the retirement of the incumbents. All federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada are entitled to opt for supernumerary status. Approximately 12% of the federally appointed bench are currently supernumerary judges.

A. Judges' Contributions toward Annuities

In 1975, judges for the first time were required to contribute toward the cost of their statutory annuities. The 1975 amendments to the *Judges Act* (now section 50) require judges who were appointed before February 17, 1975 (the date of First Reading of the amendments) to contribute at a rate of 1½% of their annual salary to help defray the cost of improved annuities for their surviving spouses and other dependants. These judges are not required to contribute in respect of their own annuities or for indexing the pensions to the cost of living. Judges appointed on or after February 17, 1975 must contribute at a rate of 6% of annual salary toward the cost of their own annuities as well as those of their surviving spouses and other dependants. They also contribute a further 1% of salary to help pay for indexing the pensions to the cost of living. Pension indexing is provided for by the *Supplementary Retirement Benefits Act* (R.S.C. 1985, c. S-24).

The constitutional authority of Parliament to compel reasonable contributions by judges toward their annuities, as well as the legality of the differential in contribution rates which is based on date of appointment to the bench, were settled by the Supreme Court of Canada in the *Beauregard* decision.[6]

For more than a century following Confederation, and for many years prior to Confederation, annuities were paid to Canada's federally appointed judges who had retired, or who had resigned after suffering a permanent disabling infirmity. These annuities were paid out of the Consolidated Revenue Fund. Until the enactment of section 50 of the *Judges Act* in 1975, no contribution was required from the judges for the purpose of funding their annuities.

Reference has already been made to section 100 of the *Constitution Act, 1867*, under which Parliament is required to fix and provide the salaries, allowances and annuities for judges. By an Act which

[6] *Supra.*, chapter IV, footnote 3.

received Royal Assent on May 22, 1868, Parliament acted pursuant to section 100 of the *Constitution Act, 1867* by fixing and providing the salaries, allowances, annuities and other sums of money payable to the judiciary in the Provinces of Quebec, Ontario, Nova Scotia and New Brunswick, in accordance with the schedules annexed to that Act.

With reference to annuities, it was provided that in case any of the judges therein mentioned "has continued in the Office of Judge of one or more of the Superior Courts of Law or Equity or of the Court of Vice-Admiralty, in any of the said Provinces for fifteen years or upwards, or becomes afflicted with some permanent infirmity, disabling him from the due execution of his office, then, in case such Judge resigns his office, Her Majesty may, by letters patent under the Great Seal of Canada, reciting such period of office or permanent infirmity, grant unto such Chancellor, Vice-Chancellor or Judge an annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office he held at the time of his resignation, to commence immediately after his resignation, and to continue thenceforth during his natural life, and to be payable pro rata for any period less than a year, during such continuance, out of any unappropriated monies forming part of the Consolidated Revenue Fund of Canada."[7]

These salaries and annuities were to replace the salaries and retirement allowances which had been previously provided under Chapter 10 of the Consolidated Statutes of the former Province of Canada.

None of the enactments of the Parliament of Canada in pursuance of the provision of section 100 of the *Constitution Act, 1867*, in the years between 1868 and 1975, a period of 107 years, required any contribution from the judges for the purpose of funding their annuities. Neither was any contribution required from judges in respect of death benefits to spouses and dependent children.

Before March 1961, the judges of the superior and county courts were not subject to a compulsory retirement age. Compulsory retirement at age 75 was introduced by a constitutional amendment enacted by the United Kingdom Parliament on December 20, 1960, to take effect on March 1, 1961.[8] A decade later, the retirement age for county and district court judges was fixed at age 70 except for judges of the county and district courts who held office on October 6, 1971, for whom the retirement age remained at 75.

[7] S.C. 1868, c.33, s.2 and 3. See also R.S.C. 1886, c.138, s.14 and 15; S.C. 1875, c.11, s.7; S.C. 1903, c.29; and S.C. 1944-45, c.45.

[8] 9 Eliz. II, c.2 (U.K).

All this changed with the introduction on February 17, 1975, of the *Superannuation Amendment, 1975*, which received Royal Assent on December 20, 1975.[9] The introduction of section 50 into the *Judges Act* in 1975 provided an unprecedented change in the remuneration of Canada's superior and county court judges. It provided that judges who had been appointed prior to February 17, 1975, would be required to contribute 1½% of salary to the Consolidated Revenue Fund. Judges appointed after February 16, 1975, would be required to contribute 6% of salary to the Consolidated Revenue Fund and, in addition, ½% to the Supplementary Retirement Benefits Account (to help pay for indexing the annuities to the cost of living), to be increased in January 1977 to 1%, making the total contribution for these judges 7% of salary.

By a letter from the then Minister of Justice dated February 17, 1975, judges then in office were informed that their contributions of 1½% were "in respect of the improved annuities for widowed spouses and other dependents". The letter also indicated that "with respect to a person appointed to judicial office after to-day" the annual contribution towards the annuities that may be paid subsequently to the judge as well as to his dependents would be fixed at 6½%, to rise to 7% on January 1, 1977.

This development has been the subject of criticism in the reports of two previous advisory committees and one Triennial Commission appointed by the Minister of Justice. In fact, the issue of judicial contributions toward the cost of annuities has been studied by every committee and commission appointed subsequent to the 1975 amendments to the *Judges Act*. The Dorfman Committee (1978), the de Grandpré Committee (1981) and the Lang Commission (1983) recommended either reducing (Dorfman and Lang) or eliminating (de Grandpré) contributions. The Guthrie Commission (1986) recommended that judicial contributions remain at their present levels.

We agree with the recommendation of the de Grandpré Committee that judicial contributions toward the cost of annuities, survivors' benefits and the indexing of annuities be eliminated, and in doing so we subcribe to the reasons given by that Committee.

We note that the effect of the 1975 change was to engender a disruption in the morale of the judges and disharmony between what was perceived by many as two categories of judges. Judges who carried the same workload and often occupied adjoining offices suddenly found

[9] S.C. 1974-75-76, c.81, s.100, amending the *Judges Act* by adding thereto the new section 29.1 (now section 50).

that the net salaries which they received were no longer the same. This malaise continues today, only now the difference in annual contributions is over $7300. As the Dorfman Committee stated at page 31 of its report:

> "The Committee is troubled by the effects of the amendments to the Judges Act in 1975, which required contributions to the Consolidated Revenue Fund from those appointed after the 16th day of February, 1975, of six per cent of total salary, and from those appointed prior to the 17th day of February, 1975, of one and one-half per cent of total salary. The amendment had the effect of reducing the salaries granted to judges and did so unevenly. The disparities thus created in the net income of judges presiding in the same courts has had a disquieting effect on a number of judges...".

In a letter dated December 20, 1979 (see Appendix "C"), the Minister of Justice at the time, Senator Jacques Flynn, advised the judges that the Government had earlier taken the decision to introduce on December 17, 1979, amendments to the *Judges Act* which would have implemented the recommendations of the Dorfman Committee. He expressed regret, however, that the dissolution of Parliament had intervened to prevent the implementation of that decision.

The de Grandpré Committee, at pages 14 and 15 of its report, stated that:

> "... it has resulted in two classes of judges, but for remuneration purposes alone. It is clear that these judges will frequently be doing not only the same *kind* of work, but indeed, the *same* work, hearing the same case. Their powers, prerogatives and status are identical. Until 1975, the compensation conditions of judges at the same level of court were identical. Now it is clear that on an appeal heard by a panel of three judges, one or two may be receiving 5.5% less in net compensation because they were more recently appointed and therefore contribute 7%, rather than 1.5%. Surely, judicial compensation should be on a footing of equal pay for equal work. Furthermore, this resulting differential has been destructive of morale."

The Lang Commission also referred to the disruptive nature of the uneven contributions required from judges based on the date of appointment to the bench. At page 9 of its report, the Lang Commission stated:

> "The Commission views judges' annuities as an important part of their total compensation. We do not consider the issue of contribu-

tions to annuities as in any way affecting the independence of the judiciary. As has been the conclusion of previous advisory committees, however, we consider a long-standing differential between judges doing the same work to be inappropriate, and as leading to the creation of two classes of judges."

We agree with the above noted comments from the Dorfman, de Grandpré and Lang reports. We would also emphasize that even the Guthrie Commission, which recommended maintenance of the *status quo* in so far as judicial contributions are concerned, predicated that recommendation on the totality of its recommendations being adopted, which they were not.

We believe that a further effect of the introduction in 1975 of judicial contributions toward the cost of annuities was that it detracted from the non-contributory annuity conditions which, before 1975, had served as an attractive inducement to accomplished and experienced lawyers to forego the most lucrative years of private practice and accept appointment to the bench.

In providing life-long security, the non-contributory annuity was a reasonable trade-off for a lawyer whose income from practice was virtually always higher than the salary of a judge. The value of the annuity as an inducement to judicial office was substantially reduced by the imposition of contributions.

The judges were never compensated for the loss of the contribution-free annuity benefit. It should not be thought that the increases in judicial salaries which took effect in 1975 had the effect of offsetting in part the requirement of deductions for the cost of annuities. The salary level for judges had been seriously eroded by inflation during the period from 1971 to 1975, and the salary increase to $53,000 in 1975 merely coincided almost exactly with that which would have resulted from adjusting the 1971 salary by the change in the Consumer Price Index. The result of the deduction for the cost of annuities, therefore, was to build into the salary structure a reduction of 1½% for the pre-1975 judges and 7% for those appointed after February 16, 1975, thereby reducing salaries below the level (as adjusted by the annual percentage change in the Industrial Aggregate Index) that had been accepted in 1975 as fair in order to allow for inflation since 1971.

There are further compelling reasons why judges' annuities should be non-contributory. These reasons lie in the nature of judicial annuities, which do not derive from a funded pension plan.

Judges in Canada, like their counterparts in other jurisdictions with the traditions of the English commmon law, are generally appointed from about the mid-point and beyond in their legal careers from those lawyers who have established reputations for professional ability (see Appendix "D"). They are not career judges, unlike the case in many civil law jurisdictions, and they do not serve in the office for a period long enough to provide, by their contributions, for a funded pension. Essentially, the size of annuities for judges and their surviving spouses does not depend upon length of service or the total contributions made by a judge. These contributions do not vest, and they are not and cannot be directed into a funded pool designed to pay for judicial annuities.

It is clear that the attributes of the payments made to retired judges or surviving spouses are more in the nature of annuities than pensions. As such, treating or even conceiving of these payments as pensions merely clouds the issue of responsibility for contributing to them. It follows that judicial annuities cannot and should not be equated with the pension plans of employees in the public and private sectors, and these differences would remove any valid reason for delaying the improvements in judges' annuities recommended by this report on the basis of the need to consider broader reforms of public service pension arrangements.

It might be noted that historically, federal Public Service pension plans have been contributory from at least as early as 1870 whereas judges, as we have seen, enjoyed non-contributory annuities until 1975. This historical difference is eminently reasonable and justifiable on the basis of the unique status of judges in our society and their position of independence from the other branches of government.

The Commission has also considered, within the context of contributions to judges' and survivors' annuities, the matter of contributions toward the cost of supplementary retirement benefits, commonly referred to as the indexing feature of annuities. Like the de Grandpré Committee, this Commission believes that the full package of retirement security benefits should be non-contributory and that as a matter of consistency, judges should not contribute towards the supplementary retirement benefits. We note that judges and the Governor General, alone out of all the groups whose pensions were indexed under the *Supplementary Retirement Benefits Act*, were not required to contribute towards indexing of annuities when the new benefit was introduced in 1970. Judges appointed prior to February 17, 1975, still do not contribute towards the cost of indexing yet they continue to be entitled to the indexing benefit. So the distinction between judges and other groups who have the indexing benefit under the *Supplementary Retirement Benefits Act* already exists.

A further reason why the Commission feels it is reasonable at this time to remove the requirement that judges contribute toward the cost of annuities is that upon the enactment and coming into force of Bill C-52, which comprises amendments to the *Income Tax Act* introduced in the House of Commons on December 13, 1989, judges would lose all but $600 of their tax deductible "contribution room" toward a Registered Retirement Savings Plan (R.R.S.P.). Judges are currently entitled to contribute toward an R.R.S.P., and deduct for income tax purposes, up to the limit applicable to self-employed taxpayers (currently $7,500, and expected to increase to $15,500 by 1995) and they have had this right since 1978. Pursuant to the proposed subsection 8308(9) of the Regulations under the new *Income Tax Act* amendments, the deductibility of their R.R.S.P. contribution would be limited to $600 a year.

There are a number of reasons why an R.R.S.P. has been attractive to a judge. The most important reason is to supplement the annuity of a surviving spouse of a judge who dies in office (where the annuity is one-third of the judge's salary) or to supplement the annuity of a surviving spouse on the death of a retired judge (where the annuity is reduced by 50%). The deductibility and flexibility in amount of the R.R.S.P. contribution is also a positive factor in attracting qualified lawyers to the bench.

For the individual judge who is now contributing to an R.R.S.P., the implementation of the Bill C-52 tax proposals would mean the virtual elimination of a benefit heretofore available to judges — the right to accumulate tax deferred benefits to supplement their annuities and the reduced annuities of their surviving spouses. We feel that the elimination of judicial contributions toward annuities would help to compensate judges for the imminent loss of almost all of their long-standing entitlement to tax deductible R.R.S.P. contributions.

The imposition of judicial contributions in 1975, which was contrary to the traditions of the common law judiciary, also sets our federally appointed judges apart from their counterparts in the United Kingdom, the United States and Australia, whose annuities are contribution free.

For all of these reasons, the Commission is of the view that the restoration of non-contributory annuities is correct from the point of view of pensions policy; as a matter of history and tradition; and from the unique perspective of judicial compensation, recruitment and retention, with respect to which it would serve as an inducement for lawyers to accept appointment to the bench and for serving judges to delay their retirement and continue to provide public service.

With regard to this latter point, delaying judicial retirement, we would point out that some judges who are entitled to resign with a full annuity of two-thirds of salary, but have not yet reached the mandatory retirement age of 75, continue to serve for a number of years, often until they reach age 75. (This service beyond initial pension entitlement is frequently undertaken as a supernumerary judge.) There is currently no provision in the *Judges Act* removing the obligation of these judges to continue to contribute toward the cost of their annuities, at the rate of either 7% or 1½% of salary, notwithstanding that they have reached the age and completed the service required to qualify for a full annuity. These judges receive no additional pension benefit for their continuing contributions, apart from the marginally higher annuities they will eventually receive when they do retire on two-thirds of their indexed salary.

The Commission **recommends that judicial contributions toward the cost of annuities, survivors' benefits and the indexing of annuities be eliminated**. We do not recommend the reimbursement to judges of the pension contributions heretofore paid.

B. "Rule of Eighty"

The "Rule of Eighty" is a measure that balances age and years of service in determining retirement eligibility. The *Judges Act* presently adopts the "Rule of Eighty" to a limited extent. A judge who has attained the age of 65 years and has continued in judicial office for at least fifteen years is eligible to retire, or elect supernumerary status. A judge who has attained the age of 70 years and has held office for at least ten years is entitled to elect supernumerary status (but not to retire).

The Guthrie Commission recommended that the "Rule of Eighty" be extended to permit retirement at full pension, but not the election of supernumerary status, at the following combinations of age and years of service on the bench: 60 years of age and 20 years of service; 61 and 19; 62 and 18; 63 and 17; and 64 and 16. The Joint Committee on Judicial Benefits and the Standing Committee of the Canadian Bar Association both suggested that this Committee extend the recommendation of the Guthrie Commission to include the election of supernumerary status.

We do not agree with the recommendation of the Guthrie Commission or with the submissions made to us with respect to the "Rule of Eighty". We accept that the present law was premised on the expectation of the appointment of the more senior members of the bar

and does not readily take into account those who accept an appointment to the bench in the early forties or younger. However, we view that expectation to be eminently reasonable and well-founded.

Furthermore, the young lawyer who applies for an appointment to the bench is mindful of the expectation, and the requirement, to serve until age 65 in order to be eligible for an annuity or election of supernumerary status. We feel that 65 years should remain as the age threshold for these benefits, and with the minimum service requirement of fifteen years, together reflect the important premise that a lawyer who accepts judicial appointment does so with the expectation that he or she is accepting a lifetime commitment. In addition, we would be opposed to a judge serving more than ten years on supernumerary status.

We therefore **recommend that the combination of 65 years of age and 15 years of service on the bench remain as the eligibility criteria for a judge's annuity or election to serve as a supernumerary judge, and that election of supernumerary status continue to be permitted at 70 years of age following 10 years of service.**

C. Annuities Granted to Surviving Spouses

Subsection 44(1) of the *Judges Act* provides an annuity to the surviving spouse of a judge who dies, equal to one-third of the judge's salary, and subsection 44(2) of the Act provides an annuity to the surviving spouse of a retired judge who was in receipt of an annuity at the time of death, equal to half of the amount of the retired judge's annuity. Both these types of survivor's annuities are indexed pursuant to the provisions of the *Supplementary Retirement Benefits Act*.

We feel, as did the Guthrie Commission, that survivors' benefits under the *Judges Act* should better reflect current values of survivors' benefits provided by many private pension plans and by federal and provincial pension benefits and standards legislation. We therefore **recommend that the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40% (instead of one-third) of the judge's salary at the time of death.** We further **recommend that the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of an annuity, be entitled to an annuity equal to 60% (instead of one-half) of the amount of the retired judge's annuity at the time of death.** The benefits of eligible children should be adjusted accordingly. These increases in survivors' benefits should apply only with respect to survivors not in receipt of annuities upon the coming into force of the necessary amendments to the *Judges Act*.

D. Return of Contributions toward Annuities

The *Judges Act* (at subsections 51(1), (2) and (3)) and the *Supplementary Retirement Benefits Act* (at section 6) provide for the return of a judge's contributions toward annuities in specified circumstances. Pursuant to subsection 51(4) of the *Judges Act*, interest is payable upon the return of contributions made under that Act, at the rate of 4% compounded annually.

Like the Guthrie Commission, we believe this rate is unfair and quite often unrealistic. Therefore, we **recommend that compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the "prescribed rates".**[10] If no prescribed rate was in effect, then a rate comparable to the average equivalent yield obtainable during each year on 90-day Government of Canada Treasury Bills should be used.

E. Judges of the Supreme Court of Canada

Judges of the Supreme Court of Canada cannot elect to hold office as supernumerary judges. We appreciate that extending the existing supernumerary scheme to members of the Supreme Court would create very real problems and would undoubtedly prove to be inappropriate. While to do so would make additional judges available to the Court, the finality of its decisions might be undermined to the extent they were made by supernumerary rather than "full" members of the Court. In addition, supernumerary status might upset the collegiality of the nine-member Court.

In view of the immense workload and heavy responsibility which are inherent in membership on the Supreme Court of Canada, a number of options have been advanced over the years which would inject additional flexibility into the retirement provisions of the *Judges Act* as they apply to members of the Supreme Court. The Guthrie Commission recommended a special provision for Supreme Court judges, given their ineligibility for supernumerary status. That Commission recommended that a Supreme Court judge who reached age 70, with at least ten years on the Court, be entitled to retire at 90% of salary until age 75, at which time the annuity would reduce to the standard two-thirds of salary.

We are not persuaded that the Guthrie Commission recommendation is necessarily the preferred means of dealing with the fact that Supreme Court judges cannot elect supernumerary status; accordingly, we do not recommend it at this time.

[10] See Part XLIII (sections 4300-4301) of the *Income Tax Regulations*.

F. Guaranteed Annuity Option

The Guthrie Commission recommended that a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period. The recommendation was designed to mitigate the harshness of the consequences resulting from the death, shortly after commencing retirement, of a former judge. As matters now stand, the retirement annuity to which the deceased retiree would have been entitled would be halved (or reduced by 40% if our recommendation in Item C above is implemented) in the hands of the surviving spouse, with the former judge having received very little of what otherwise would have been payable over the years.

We agree with the Guthrie Commission that it would be desirable to proceed with a guaranteed annuity option for retired judges. We therefore **recommend that a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period.** Following the expiry of the ten-year guaranteed period, the surviving spouse's annuity would be reduced to 50% (or 60% pursuant to our recommendation in Item C above) of the amount of the initial (actuarially reduced) annuity. The initial annuity amount would continue for a ten-year period in favour of the surviving spouse, eligible children or the estate, as the case may be. We note that there would be no additional cost for an option of this kind.

G. Indexation of Annuities

Judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, are indexed pursuant to, and in accordance with a complex formula set out in, the *Supplementary Retirement Benefits Act*. That Act also applies to pensioners from many branches and groups of the public service, as well as to retired Members of Parliament, Lieutenant Governors and Governors General. The Act is administered by the President of the Treasury Board.

The Guthrie Commission recommended that the provisions for indexing judicial annuities should be transferred to the *Judges Act* from the *Supplementary Retirement Benefits Act*. We do not agree. We feel that the constitutional requirement for Parliament to fix and provide the "pensions" of judges, in so far as that obligation bears upon the indexation of annuities, is met regardless of whether indexing of judicial annuities is provided for by the *Supplementary Retirement Benefits Act* or by the *Judges Act*. The principle of indexing as it applies to judicial annuities is no more secure, or vulnerable to modification for that matter, in the one Act as in the other. We also note that the Standing

Committee on Justice and Solicitor General, which examined the report of the Guthrie Commission after its tabling in Parliament in 1987, did not accept the recommendation to transfer the judicial annuity indexing provisions to the *Judges Act*.

XI. FORMER CHIEF JUSTICES SERVING AS SUPERNUMERARY OR PUISNE JUDGES

The *Judges Act* provides at subsections 29(4) and 30(4) that a chief justice or chief judge, or an associate chief, who elects supernumerary status is entitled to receive the salary of a puisne judge during his or her supernumerary service. Subsections 31(4) and 32(4) provide that a chief justice or chief judge, or an associate chief, who has served in that position for at least five years and who reverts to the status of a puisne judge is also entitled to receive the salary of a puisne judge following the reversion. It has been suggested to this Commission that a former chief justice or chief judge who has elected to serve as a supernumerary judge or as a puisne judge should continue to receive the salary of a chief justice or chief judge. We do not agree. We feel that the salary should match the office, and the duties, then being performed.

We note that when these former chief justices or chief judges retire, pursuant to subsections 43(1) and (2) their annuities are based on the salaries then in effect of a chief justice or chief judge. This makes eminent sense because, by virtue of their having served as chiefs, they have earned the higher annuities.

XII. TAXATION OF NEW JUDGES

When a lawyer in the private practice of law is appointed to the bench, he or she is likely to be faced with an unusually large income tax burden in the year of appointment. This considerable tax burden results from the combination of professional income earned during the fiscal year prior to the appointment, taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on assets deemed disposed of and taxable capital gains on the disposition of the partnership interest. In addition, earnings from the last fiscal year-end to the date of appointment ("stub period earnings"), unbilled work in progress and the 1971 accounts receivable reserve (if any) would also have to be included in taxable income.

It might be noted that lawyers appointed to the bench are, generally speaking, professionals of some standing in the legal community who are at or near the peak of their earning powers. As such, the aforementioned amounts are likely to represent substantial taxable items which must be added to the judicial salary itself. This results in an unusually high taxable income for that individual in the year of appointment and places the great proportion of that taxable income within the highest marginal tax bracket.

The tax situation confronting judges upon appointment used to be even more onerous. Section 24.1 of the *Income Tax Act*, enacted in 1984 following the Lang Commission report, provides some relief by way of permitting a newly appointed judge to defer the reporting of a portion of his or her income from the final year of practice until the year following the appointment to the bench. In other words, section 24.1 permits the tax burden arising in the year of appointment to the bench to be spread over that and the following taxation year.

Notwithstanding section 24.1, the lawyer considering an appointment may still be hesitant due to an unavoidable and extensive tax indebtedness in the first year or two on the bench if the offer of an appointment is accepted. In our view, an essential element in recruiting the best qualified lawyers to the bench is a comprehensive financial package which not only includes attractive salaries and benefits, but also avoids imposing financial or tax disincentives to accepting judicial appointment. We therefore **recommend that discussions between the Department of Justice and the Department of Finance continue with a view to alleviating the tax burden on newly appointed judges.**

XIII. CONCLUSION

The Triennial Commission review process was instituted by Parliament to reduce the factor of partisan politics in the determination and adjustment of judicial compensation and to reinforce the principle of judicial independence. Delay in implementing or substantial disregard of the recommendations of a Triennial Commission threatens the integrity of the review process and considerably reduces its effectiveness. For that to happen would be contrary to both the intentions of Parliament and the public interest.

XIV. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. That the Minister of the day promptly inform Parliament, following the tabling of the reports of this and subsequent Triennial Commissions, as to what action the Government proposes to take with regard to their individual recommendations or, if necessary, indicate promptly the Government's disagreement with any of such recommendations (Chapter III).

2. That whenever legislation to implement Triennial Commission recommendations is introduced in Parliament, the Government should proceed to ensure its quick passage (Chapter III).

3. The recommended levels of salary as of April 1, 1989, are as follows (Chapter IV):

   - **Judges, Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Courts— $142,000**
   - **Chief Justices (Judge) and Associate Chief Justices (Judge), Tax Court of Canada, Federal Court of Canada and Superior Courts— $155,300**
   - **Judges, Supreme Court of Canada— $168,600**
   - **Chief Justice of Canada— $182,100**

4. That the salaries of judges and chief judges of the county and district courts be increased to the salary levels of judges and chief justices of the superior courts. The result, effective April 1, 1989, should be (Chapter V):

   - **Judges, county and district courts— $142,000**
   - **Chief Judges and Associate Chief Judges, county and district courts— $155,300**

5. That the annual representational allowance be increased to $15,000 for the Chief Justice of Canada, to $10,000 for the Chief Justice of the Federal Court of Canada and the Chief Justice of each province, and to $8,000 for each other chief justice, chief judge, senior judge or judge presently entitled to receive it (Chapter VIII).

6. That the *Judges Act* be amended to authorize the Minister of Justice of Canada to approve the payment of additional amounts as representational allowance in any given year (Chapter VIII).

7. That the annual conference allowance for the Supreme Court of Canada be increased to $1,500 per judge and the annual allowance for all other courts be increased to $750 per judge with a minimum of $7,500 per court (Chapter IX).

8. That judicial contributions toward the cost of annuities, survivors' benefits and the indexing of annuities be eliminated (Chapter X, Item A).

9. That the combination of 65 years of age and 15 years of service on the bench remain as the eligibility criteria for a judge's annuity or election to serve as a supernumerary judge, and that election of supernumerary status continue to be permitted at 70 years of age following 10 years of service (Chapter X, Item B).

10. That the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40% (instead of one-third) of the judge's salary at the time of death (Chapter X, Item C).

11. That the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of an annuity, be entitled to an annuity equal to 60% (instead of one-half) of the amount of the retired judge's annuity at the time of death (Chapter X, Item C).

12. That compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the "prescribed rates" (Chapter X, Item D).

13. That a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period (Chapter X, Item F).

14. That discussions between the Department of Justice and the Department of Finance continue with a view to alleviating the tax burden on newly appointed judges (Chapter XII).

All of which is respectfully submitted this 5th day of March, 1990.

E. Jacques Courtois, Q.C., Chairman

Laura Legge, Q.C.

David B. Orsborn

APPENDIX "A"

Commission on Judges' Salaries and Benefits

OTTAWA, K1A 1E3

Commission sur le traitement et les avantages des juges

1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

NOTICE

This Commission was appointed on September 30, 1989 by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 26 of the *Judges Act*, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to federally-appointed judges and into the adequacy of federally-appointed judges' benefits generally, including the granting of annuities provided to judges and to their surviving spouses and children.

The Commission invites written submissions in either official language concerning the matters within the Commission's terms of reference. Written submissions must reach the Commission by December 31, 1989, in eight copies. A party intending to file a written submission with the Commission may also request an opportunity to make a presentation at an oral hearing. The Commission must be notified by December 31, 1989 of the party's desire to appear at an oral hearing. A party filing a written submission need not request to appear at an oral hearing.

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

1989 Commission on Judges'
Salaries and Benefits,
110 O'Connor Street
Room 1114
Ottawa, Ontario
K1A 1E3

E. Jacques Courtois, Q.C.
Chairman

Commission on Judges' Salaries and Benefits

Commission sur le traitement et les avantages des juges

OTTAWA, K1A 1E3

COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

AVIS

La Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 30 septembre 1989 par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, en application de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. Elle a pour mandat de déterminer si le traitement et les avantages des juges nommés par le gouvernement fédéral ainsi que les pensions auxquelles ceux-ci, leur conjoint et leurs enfants ont droit, sont satisfaisants.

La Commission invite toute personne intéressée à lui soumettre par écrit ses vues sur les sujets qu'elle a reçu pour mission d'examiner. Ces interventions doivent prendre la forme d'un document écrit, établi dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et être déposées auprès de la Commission en huit exemplaires au plus tard le 31 décembre 1989. Quiconque dépose un tel document écrit peut en outre demander à la Commission d'être entendu par celle-ci. En pareil cas, il convient d'aviser la Commission au plus tard le 31 décembre 1989 du souhait de présenter des observations orales. Il convient de noter que le dépôt de documents écrits n'oblige nullement à présenter les observations orales.

Il est possible d'obtenir le texte définissant le mandat de la Commission sur simple demande.

Commission de 1989 sur le
traitement et les avantages
des juges
110, rue O'Connor
Bureau 1114
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

Le président de la
Commission

E. Jacques Courtois, c.r.

APPENDIX "B"

LIST OF WRITTEN SUBMISSIONS

1. The Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference.

2. The Honourable Judge Stephen Borins (District Court of Ontario).

3. The Honourable Judge Marie Corbett (District Court of Ontario).

4. The Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries.

5. The Law Society of Alberta (Peter Freeman, Q.C., Secretary).

6. The Law Society of British Columbia (R. Paul Beckmann, Q.C., Treasurer).

7. The Nova Scotia Barristers' Society (Bruce T. MacIntosh, President).

8. Le Barreau du Québec (André Gauthier, Bâtonnier).

9. The Honourable Margaret Joe, Minister of Justice of the Yukon Territory.

10. Terry Billings, Hartland, New Brunswick.

11. James Thachuk, Barrhead, Alberta.

APPENDIX "C"

Minister of Justice and Attorney General of Canada

Ministre de la Justice et procureur général du Canada

December 20, 1979.

I am writing to inform you of the decision that the Government had reached on amendments to the *Judges Act* that were planned to be introduced in Parliament on Monday, December 17th. However, as you know, the dissolution of Parliament prevented this from being done. Nevertheless, I wanted you to be aware of the recommendations that the Government was about to make to Parliament for salary increases for all judges and to improve the overall compensation package provided for them and their dependants.

The Government had agreed on salary increases that would have been in line with those recommended in the *Dorfman Report on Judicial Compensation and Other Related Matters*, to be effective April 1, 1979 and again on April 1, 1980. It was also decided to rationalize the salary structure by removing the additional salary for "extra-judicial services" in subsection 20(1) of the Act and adding that amount to the basic judicial salary. I think you will agree that this would be a much more straightforward way of recording judicial salaries.

A further decision was to provide for each judge a new accountable allowance of up to $1,000 a year for expenses required for the fit and proper execution of the office of judge. This would be to ensure that the necessary expenditures for robes, books and the like are not borne by judges personally, but would be met out of specific funds provided by Parliament for this purpose. The recommendations made by the Dorfman Committee regarding conference expenses, representational allowances and an increase in the allowance for the judges in the Northwest Territories and the Yukon Territory were also adopted by the Government.

On the matter of a salary review mechanism for judicial salaries, the Government directed a comprehensive study of this issue, with the aim of legislation before April, 1981, to implement an effective method of reviewing judicial salaries, in keeping with the provisions of the *BNA*

Act and the independence of the judiciary, without having continually to resort to the legislative process.

The Government also directed the Minister of Finance to study the transitional income-tax problems frequently experienced by new appointees to the bench and others who leave self-employment or a profession for salaried office or employment, in order to develop a comprehensive approach to a rational and equitable solution to the problem so clearly outlined in the Dorfman Report.

The final issue of real significance in the Government's decisions related to annuities. The Government wished to ensure that the minimum annuity to be received by the spouse of a deceased judge would not be less than $13,900. This base figure would have been "indexed", and was adopted as being the group average received by all such spouses as of October 1, 1979.

There is finally the matter of contributions towards annuities. The Government decided to seek the abolition of the requirement that some judges contribute towards the cost of their basic annuities, while others contribute only towards annuities for their dependants. The Government's decision was that the abolition of basic contributions would be retroactive to the date of introduction in 1975 and the present system of contributions would be replaced by a uniform contribution, to be paid by all federally-appointed judges, for the "indexed" aspect of annuities, that is, the Supplementary Retirement Benefit. That contribution would be at the standard rate, now 1%, although it is expected that an increase in the contribution would be required before too long. The result of this decision would have been a refund of the excess contributions paid heretofore, with interest.

It is my view that this proposed overall package of improvements in judicial compensation would be most adequate, having regard to the need for financial restraint, and I am truly sorry that we have been unable to secure its enactment at this time.

Yours sincerely,

Jacques Flynn

Ministre de la Justice et procureur général du Canada | Minister of Justice and Attorney General of Canada

Le 20 décembre 1979

Monsieur le juge,

La présente a pour but de vous faire part des décisions prises par le gouvernement ayant trait aux amendements à la *Loi sur les juges* qui devaient être introduits au Parlement, lundi le 17 décembre. Toutefois, comme vous le savez, la dissolution du Parlement a empêché ceci d'être fait. Néanmoins, je voulais que vous preniez connaissance des recommandations que le gouvernement était sur le point de faire au Parlement pour augmenter le traitement de tous les juges et améliorer les avantages prévus pour eux et les personnes à leur charge.

Le gouvernement avait approuvé des augmentations de traitement qui auraient été conformes aux recommandations du *Rapport Dorfman sur la rémunération des juges et autres questions connexes*. Celles-ci seraient entrées en vigueur en deux étapes, soit le 1er avril 1979 et le 1er avril 1980. Il avait aussi été décidé de rationaliser la structure du traitement des juges en retranchant le traitement supplémentaire pour «services extrajudiciaires» visé au paragraphe 20(1) de la *Loi sur les juges* et en ajoutant ce montant au traitement de base. Je crois que vous conviendrez que ceci serait une façon plus juste de comptabiliser le traitement des juges.

En plus, la décision avait été prise d'accorder à chaque juge une nouvelle indemnité annuelle d'au plus 1 000 $, dont il serait tenu de rendre compte, en contrepartie des frais accessoires à la bonne exécution de ses fonctions. Cette mesure aurait visé à assurer que les juges n'auraient pas à payer eux-mêmes certaines dépenses entraînées par leur charge, comme par exemple l'achat de toges et de livres, ces dépenses devant être acquittées à même les fonds fournis par le Parlement. Les recommandations du Comité Dorfman sur les frais de représentation, les frais de déplacement pour assister à des conférences et l'indemnité de vie chère pour les juges des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon avaient aussi été adoptées par le gouvernement.

Le gouvernement a demandé qu'une étude en profondeur soit faite sur la possibilité de mettre en place un mécanisme de révision du traitement des juges en vue d'une législation qui serait prête avant avril 1981. Notre but était de mettre au point une loi efficace portant sur la révision du traitement des juges, qui aurait été conforme aux dispositions de l'A.A.N.B. et au principe de l'indépendance de la magistrature, sans avoir à faire continuellement appel au processus législatif.

Le gouvernement avait en outre donné instruction au ministre des Finances d'étudier les problèmes d'ordre fiscal auxquels font souvent face les nouveaux juges aussi bien que les personnes quittant la pratique privée ou leur profession pour accepter une charge ou un emploi rémunéré. Cette étude aurait permis d'apporter au problème si clairement exposé dans le rapport Dorfman une solution rationnelle et équitable.

La dernière question importante qui fut l'objet des décisions du gouvernement fut celle qui a trait à la pension. Le gouvernement tenait à s'assurer que la pension minimale versée au conjoint d'un juge décédé ne serait pas inférieure à 13 900 $. Ce chiffre de base aurait été «indexé». Ce montant fut adopté comme étant la moyenne des pensions reçues par les veuves, en date du 1er octobre 1979.

Pour terminer, j'en viens à la question des contributions des juges à leur pension. Le gouvernement avait décidé d'abroger la disposition portant que certains juges doivent participer à leur pension de base alors que d'autres ne contribuent qu'à la pension payable aux personnes dont ils ont la charge. Ainsi, il avait été décidé que l'abolition des contributions de base serait rétroactive à la date de leur entrée en vigueur en 1975, et que le présent système de participation serait remplacé par une contribution uniforme qu'auraient versé tous les juges nommés par le gouvernement fédéral relativement à l'«indexation» de leur pension, c'est-à-dire en ce qui concerne la prestation de retraite supplémentaire. Cette contribution aurait été au même taux de un pour cent qui est présentement versé par les autres personnes quoiqu'une augmentation du tarif de contribution est à prévoir.

En conséquence, les juges auraient reçu un remboursement des cotisations qu'ils ont versées en trop jusqu'à maintenant, avec intérêt.

J'estime que dans l'ensemble ces améliorations proposées pour la rémunération des juges auraient été très satisfaisantes, compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles nous sommes tous soumis. Je suis navré que nous n'ayions pu obtenir l'adoption des ces propositions en ce moment.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Jacques Flynn

APPENDIX "D"

AVERAGE AGE OF JUDICIAL APPOINTEES ON ASSUMING OFFICE

1970	—	47	**1980**	—	50
1971	—	48	**1981**	—	50
1972	—	47	**1982**	—	51
1973	—	49	**1983**	—	49
1974	—	50	**1984**	—	51
1975	—	48	**1985**	—	52
1976	—	50	**1986**	—	49
1977	—	47	**1987**	—	50
1978	—	49	**1988**	—	52
1979	—	50	**1989**	—	48

Source: Commissioner for Federal Judicial Affairs.

Ministère de la Justice Canada
Department of Justice Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

Le 5 mars 1990
Présenté au ministre de la Justice du Canada

Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

Le 5 mars 1990

Présenté au
ministre de la Justice du Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. J42-4/1990

ISBN 0-662-57343-9

Aux termes de l'article 26 de la *Loi sur les juges*, je dépose le Rapport et les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été nommée le 30 septembre 1989 pour déterminer si les traitements et autres sommes payables en application de la *Loi*, ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisantes. En conformité de l'article 32(5) du Règlement de la Chambre des communes, ce document sera réputé renvoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

La ministre de la Justice et
procureure générale du Canada,
L'honorable Kim Campbell

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	Renseignements de base	1
II.	Avant-propos	5
III.	Le processus d'examen	6
IV.	Traitements des juges	8
V.	L'écart salarial entre les cours de comté et de district et les cours supérieures	12
VI.	Indexation du traitement des juges	13
VII.	Indemnités pour le Nord canadien	15
VIII.	Allocations de représentation	16
IX.	Indemnité de conférence	18
X.	Pensions de la magistrature	20
	A. Cotisations	21
	B. La «règle des quatre-vingts»	29
	C. Pensions accordées au conjoint survivant (pensions de réversion)	30
	D. Remboursement des cotisations versées au titre des pensions	31
	E. Les juges de la Cour suprême du Canada	31
	F. L'option de la pension garantie	32
	G. Indexation des pensions	32
XI.	Les anciens juges en chef qui agissent comme juges surnuméraires ou simples juges	34

XII. L'imposition des nouveaux juges 35
XIII. Conclusion 37
XIV. Résumé des recommandations 38

Annexes

A. Avis dans les journaux 42
B. Liste des intervenants 44
C. Lettre de l'honorable sénateur Jacques Flynn à tous les juges en date du 20 décembre 1979 45
D. Âge moyen des juges à leur accession à la magistrature ... 50

COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

I. RENSEIGNEMENTS DE BASE

Membres: E. Jacques Courtois, c.r. (président)
Laura Legge, c.r.
David B. Orsborn, C.A., LL.B.

Secrétaire exécutif: Harold Sandell

Mandat

Le 30 septembre 1989, le ministre de la Justice et procureur général du Canada d'alors, l'honorable Doug Lewis, a nommé les membres de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges conformément à l'article 26(1) de la *Loi sur les juges*. Le mandat de la Commission se lit comme suit:

«Conformément à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, la Commission examine si les traitements et autres prestations prévues à la Loi, ainsi que les avantages pécuniaires consentis aux juges, sont satisfaisants.

Sans restreindre la portée de ce qui précède, la Commission examine les questions suivantes et fait rapport de son examen.

1. La suffisance des traitements et des allocations prévues à la *Loi*, compte tenu des rajustements consentis dans L.R.C. 1985, ch. 39 (3ième suppl.) et S.C. 1989, ch. 8.
2. Le versement d'une rente aux juges conformément à l'article 42 de la *Loi*.
3. Le versement d'une rente et d'autres prestations au conjoint survivant et aux enfants, compte tenu des rajustements consentis dans L.R.C. 1985, ch. 39 (3ième suppl.) et S.C. 1989, ch. 8.

La Commission transmet au ministre de la Justice un rapport sur les résultats de l'examen, conformément au paragraphe 26(2) de la *Loi*.»

Le calendrier des réunions et des audiences de la Commission se présente comme suit:

19 octobre 1989 — Montréal
9 novembre 1989 — Montréal
21 et 22 novembre 1989 — Ottawa
14 décembre 1989 — Montréal
11 janvier 1990 — Montréal
31 janvier 1990 — Montréal
5 mars 1990 — Ottawa

Avis, soumissions et audiences

La Commission a fait paraître dans 26 journaux au Canada un avis invitant les intéressés à communiquer avec elle, verbalement ou par écrit, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, concernant les questions visées par son mandat. Avis a également été envoyé à certains groupes et particuliers, incluant tous les ministres de la Justice et procureurs généraux des provinces et territoires.

L'avis est reproduit, en français et en anglais, à l'annexe «A». Il a été publié dans les journaux suivants:

St. John's: Telegram
Charlottetown: Guardian
La Voix Acadienne
Halifax: The Chronicle-Herald
Le Courrier
Saint John: Telegraph-Journal
L'Acadie Nouvelle
Le Soleil
La Presse
Montreal: The Gazette
Le Droit
The Ottawa Citizen
The Globe and Mail
The Lawyers Weekly
Winnipeg Free Press
La Liberté
Regina: The Leader Post
Saskatoon: The Star Phoenix

Journal L'Eau vive
Calgary Herald
The Edmonton Journal
Le Franco-Albertain
Vancouver: The Province
Le Soleil de Colombie
The Yellowknifer
The Whitehorse Star

Les audiences ont eu lieu les 21 et 22 novembre 1989 à la salle d'audience du Conseil des Arts du Canada, au 99 de la rue Metcalfe, Ottawa, et le 31 janvier 1990 au bureau de l'étude Stikeman, Elliott, 3900-1155 boul. René-Lévesque ouest, Montréal. Ont été entendus les représentants des organismes suivants:

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges.

Représentants: D.M.M. Goldie, c.r., Vancouver
Bernard A. Roy, c.r., Montréal
Wilfrid Lefebvre, c.r., Montréal

2. Le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints de juges.

Représentants: George A. Allison, c.r., Montréal
(président du Comité permanent)
J. Patrick Peacock, c.r., Calgary
(président sortant de l'Association)

Comités et commissions précédentes

La Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges est le sixième comité ou commission fédéral à avoir reçu, ces dernières années, le mandat de faire enquête sur les traitements, les indemnités et les prestations versés aux juges, et de présenter des recommandations à ce sujet au ministre de la Justice. C'est aussi la troisième à avoir été créée en vertu de l'article 26(1) de la *Loi sur les juges*.

En septembre 1974, un comité spécial présidé par l'honorable Emmett Hall, juge (à la retraite) de la Cour suprême du Canada, a présenté son rapport au Ministre. Le Comité sur les indemnités versées aux juges et les questions connexes, présidé par Irwin Dorfman, c.r., (le Comité Dorfman) a présenté son rapport au Ministre en novembre

1978. En décembre 1981, c'était au tour du comité sur les pensions des juges, présidé par Jean de Grandpré, c.r., (le Comité de Grandpré) de soumettre son rapport. La Commission de 1983 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été la première «commission triennale» constituée en vertu de l'article 26(1) de la *Loi sur les juges*, était présidée par l'honorable Otto Lang, C.P., c.r. (la Commission Lang); elle a remis son rapport au Ministre en octobre 1983. La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été la seconde «commission triennale», était présidée par H. Donald Guthrie, c.r. (la Commission Guthrie) et a remis son rapport au Ministre en février 1987.

Remerciements

La Commission tient à remercier le commissaire à la magistrature fédérale, Pierre Garceau, c.r., ainsi que les membres de son personnel, notamment Louise Fox et Wayne Osborne, pour l'aide qu'ils lui ont apportée tout au long de ses travaux.

Nous tenons aussi à remercier Messieurs G.W. Poznanski, F.I.C.A., F.S.A., actuaire en chef, P. Treuil, F.I.C.A., F.S.A., directeur, division des services à l'état et L.M. Cornelis, F.I.C.A., F.S.A., chef, division des services à l'état, tous du Bureau du Surintendant des institutions financières Canada, pour leur précieux concours en matières actuarielles.

Enfin, la Commission tient à exprimer sa gratitude à Me Harold Sandell, du ministère de la Justice à Ottawa, qui a agi à titre de secrétaire exécutif. Son enthousiasme et son dévouement, de même que le caractère encyclopédique de ses connaissances des systèmes juridique et judiciaire canadiens nous ont rendu la tâche plus facile, nous permettant même de remplir notre mandat à l'intérieur des délais prévus.

II. AVANT-PROPOS

Le rôle de la magistrature est d'abord et avant tout de sauvegarder la primauté du droit. Lui reconnaissant ce rôle, les rédacteurs de notre Constitution, tout comme les pouvoirs exécutif et législatif de notre gouvernement et les tribunaux, ont compris la nécessité de préserver et de favoriser l'indépendance des juges. C'est pourquoi le principe de l'indépendance de la magistrature fait partie intégrante de l'histoire de la Constitution canadienne. La *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît précisément la notion de l'indépendance de la magistrature dans ses dispositions y relatives, ayant trait à la durée et à la révocation du mandat, et à la détermination et au paiement des traitements, des pensions et des allocations.

Le système en apparence laborieux selon lequel on étudie, fixe, prévoit et verse les traitements, les allocations et les pensions des juges a un objectif très précis. Plusieurs instances ont pour objet d'empêcher que le pouvoir exécutif ne s'immisce de façon arbitraire dans la question de la rémunération de la magistrature. Une Commission triennale indépendante, instituée par un texte législatif, est chargée de formuler des recommandations au ministère de la Justice du Canada après avoir procédé à un examen approfondi de la question. Comme l'exige notre Constitution, le Parlement doit adopter des textes législatifs fixant et prévoyant les traitements, les allocations et les pensions des juges. Le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, constitué lui aussi par un texte législatif, est chargé de l'administration et du paiement des sommes d'argent payables aux juges et à leurs survivants. Toutes ces formalités soulignent l'importance tant du principe que de l'application de l'indépendance de la magistrature au sein de notre société libre et démocratique.

Le présent rapport, ainsi que nos recommandations au ministre de la Justice, constituent la première étape de ce système. Nous nous sommes acquittés de cette tâche en tenant compte de l'objectif très important qu'il vise à atteindre.

III. LE PROCESSUS D'EXAMEN

L'article 26 de la *Loi sur les juges* exige que le ministre de la Justice du Canada nomme, tous les trois ans, de trois à cinq commissaires «chargés d'examiner si les traitements et autres prestations prévues à la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges, sont satisfaisants.» Dans les six mois qui suivent leur nomination, les commissaires transmettent au ministre un rapport «assorti des recommandations qu'ils estiment utiles.» Le ministre «fait déposer ce rapport devant le Parlement au plus tard le dixième jour de séance qui suit sa réception.»

Le Parlement a jugé bon d'imposer des délais fixes au processus d'examen triennal. Ce fait révèle, à notre avis, l'intention du Parlement en ce qui a trait à l'importance de ce processus et le distingue des autres commissions particulières qui ne sont pas créées par une loi. L'imposition législative de délais signale en outre l'importance critique de donner rapidement une réponse aux recommandations formulées par les commissions triennales.

L'objectif avoué du processus d'examen en commission triennale est de minimiser l'élément de partisanerie politique dans la détermination et le rajustement des traitements des juges et de renforcer le principe de l'indépendance judiciaire en demandant à des personnes possédant l'expérience et les compétences pertinentes de faire les recommandations nécessaires après un examen complet et impartial. Le processus a été institué par le Parlement dans l'intérêt public, et cet objectif ne peut être atteint que si le processus fonctionne efficacement. Le refus d'adopter les recommandations formulées par les commissions triennales rendrait inutile ce processus d'examen indépendant et contrarierait l'intention évidente du Parlement.

La solution de rechange au processus de commission triennale serait de placer la magistrature dans la position déplaisante d'avoir à tenir constamment des discussions avec l'exécutif concernant les traitements et autres prestations. Comme l'exécutif comparaît souvent devant les tribunaux, le simple fait qu'il puisse sembler que les juges négocient leurs traitements avec l'exécutif suffirait à éroder la perception du public en ce qui a trait à l'indépendance judiciaire.

Le processus d'examen en commission triennale ne saurait empêcher cet état de chose indésirable s'il n'est pas donné suite à ses rapports dans un délai raisonnable. L'intégrité de processus d'examen serait irréparablement atteint, ce qui non seulement contrarierait l'intention du Parlement mais affaiblirait en outre sérieusement le seul moyen dont disposent les juges pour faire valoir leur point de vue concernant l'indemnisation et les avantages pécuniaires qui leur sont consentis.

En conséquence, nous **recommandons au ministre, après le dépôt des rapports de cette commission et des commissions triennales subséquentes, de faire connaître rapidement au Parlement les mesures que le gouvernement entend prendre en regard des différentes recommandations contenues dans les rapports ou, le cas échéant, de faire connaître rapidement le désaccord du gouvernement sur une ou plusieurs des recommandations.**

En outre, nous **recommandons que dès le dépôt en Chambre de la loi de mise en oeuvre des recommandations de la commission triennale, le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour assurer son adoption rapide.**

IV. TRAITEMENTS DES JUGES

La notion d'«indépendance judiciaire» est en constante évolution. Traditionnellement, l'expression réfère à l'indépendance d'un juge de trancher une question sans ingérence; il s'ensuit que lorsqu'un avocat est nommé juge, il coupe tous les liens professionnels et partisans qu'il avait et le traitement qu'il reçoit devient son unique gagne-pain; il rend la justice en ne s'appuyant que sur les faits tels qu'il les perçoit et sur son interprétation de la loi.

La Cour suprême du Canada a élargi récemment la définition de ce principe; il englobe non seulement certaines conditions applicables aux juges eux-mêmes, mais également certaines conditions devant régir les relations entre le tribunal en tant qu'institution et les autres organismes compétents, notamment les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement.

La Cour a identifié trois critères ou conditions objectives jugés indispensables pour assurer l'indépendance d'un tribunal (au sens de l'alinéa 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Ces conditions sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont un effet direct sur l'exercice de la fonction judiciaire[1]. La Cour a défini la deuxième condition relative à la sécurité financière comme signifiant un traitement ou autre rémunération assurés et, et le cas échéant, une pension assurée[2].

Il est clair que la sécurité financière est l'une des assises de l'indépendance judiciaire réelle et apparente; l'apparence de l'indépendance est, comme nous le savons, non moins importante que l'indépendance elle-même. La Cour suprême du Canada affirmait dans l'affaire *Beauregard* rendue plus récemment que la sécurité financière était une composante essentielle du principe de l'indépendance judiciaire; le jugement retrace les origines constitutionnelles de ce principe dans l'*Act of Settlement* de 1701.[3]

---

1. *Valente* c. *La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.
2. *Ibid.*, p. 704.
3. *La Reine* c. *Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 74-75.

L'importance de la sécurité financière comme moyen d'assurer l'indépendance judiciaire est évidente tant dans la conception du régime d'indemnisation des juges nommés par le gouvernement fédéral que dans son contenu. La constitutionnalisation de l'obligation faite au Parlement de fixer les traitements, indemnités et pensions des juges et de les verser, qui figure à l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en constitue la manifestation la plus visible. Parmi les autres manifestations, mentionnons notamment le processus d'examen par une commission triennale, le fait que la loi prévoie l'ajustement annuel des traitements (article 25 de la *Loi sur les juges*) et le fait que le commissaire à la magistrature fédérale et non le sous-ministre de la Justice (il est également sous-procureur général du Canada) soit responsable de l'administration de la Partie I de la *Loi sur les juges*.

Les montants qui sont effectivement versés constituent un autre aspect pratique d'une indépendance judiciaire réelle et apparente; ils devraient être suffisants pour préserver le rôle, la dignité et la qualité de nos juges et pour refléter le respect accordé à la fonction. Les juges et leur famille ont le droit de profiter d'un niveau de vie proportionné à leur position dans la société canadienne. Leur sécurité financière doit être assurée et sembler l'être aux yeux de la société, compte tenu particulièrement de ce que la loi (article 55 et paragraphe 57(1) de la *Loi sur les juges*) impose au juge de se consacrer exclusivement à ses fonctions judiciaires, à l'exclusion de toute autre activité.

En outre, les traitements et autres avantages pécuniaires consentis devraient être tels que les avocats les plus compétents soient intéressés par une nomination à la magistrature, et servir à améliorer la motivation des membres actuels de la magistrature.

Les commissions Lang en 1983 et Guthrie en 1986 ont recommandé le rétablissement de l'échelle de traitements déterminée dans les modifications de 1975 à la *Loi sur les juges*, en augmentant les traitements en fonction du taux d'inflation enregistré depuis 1975, sans dépasser 6 % en 1983 et 5 % en 1984 conformément à la limite de rajustement des salaires de tous les fonctionnaires durant ces deux années prescrite dans la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*. (Ce niveau de traitement est appelé le niveau de base de 1975).

L'augmentation de salaire consentie par le Parlement en 1985 (projet de loi C-78), suite aux recommandations de la Commission de 1983, n'a atteint qu'en partie le niveau de base de 1975. L'augmentation en trois stades consentie en 1987 (projet de loi C-88), suite aux recommandations de la Commission de 1986, a fixé les salaires aux niveaux recommandés par la Commission de 1986 (127 700 $ pour les

juges de la cour supérieure); toutefois, ces ajustements prirent effet le 1er avril 1988 et non, comme l'avait recommandé la commission, le 1er avril 1986. En conséquence de ce retard, un juge de la cour supérieure recevait, à partir du 1er avril 1986, 115 000 $ et non 127 700 $; ce traitement est passé à 121 300 $ le 1er avril 1987 au lieu de 131 200 $ et à 127 700 $ au lieu de 135 500 $ le 1er avril 1988.

En conséquence, depuis le 1er avril 1989, le salaire versé aux juges est de 133 800 $, soit 8 200 $ de moins que les 142 000 $ qu'ils recevraient, en fonction du niveau de base de 1975. Ce manque à gagner résulte du retard sur l'inflation et au fait que le facteur législatif d'indexation salariale pour les années 1987 et 1988 a été remplacé par l'augmentation en trois stades adoptée dans le projet de loi C-88. En outre, le niveau de salaire de base qui sert au calcul de l'indexation prévue par la loi n'a jamais été suffisamment haussé pour atteindre le niveau de base de 1975.

Les motifs des commissions de 1983 et 1986 à l'appui des recommandations visant le niveau de base de 1975 sont toujours valables; nous les endossons sans réserve. Les deux commissions triennales antérieures se sont fondées en partie sur le fait que le niveau de salaire recommandé pour les juges de la cour supérieure rétablirait la relation historique d'équivalence générale entre les traitements des juges et ceux des principaux sous-ministres dans la fonction publique fédérale. Les modifications de 1975 à la *Loi sur les juges* n'ont pas eu pour conséquence de porter le niveau salarial des juges à des sommets jamais atteints jusque-là; au contraire, il n'a que permis de contrer l'inflation enregistrée au cours des années antérieures à 1975. L'équité de ce niveau salarial n'a jamais été contestée.

Nous signalons que le niveau de base de 1975 ramènerait le salaire des juges à 2 % du milieu de l'échelle salariale du plus haut niveau (DM-3) des sous-ministres fédéraux. Le point milieu des DM-3, croyons-nous, reflète le salaire que les règles du marché obligent de verser à des personnes possédant une compétence et des aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres[4]. Les traitements des juges des cours supérieures sont bien en-deçà du milieu de l'échelle dont il est question. Cette situation devrait être corrigée. Soit dit en passant, le défaut de maintenir le niveau de base de 1975 au cours des années 1976 à 1989 s'est soldé par un manque à gagner

4. Les indemnités versées aux hauts fonctionnaires de la fonction publique fédérale et leurs conditions d'emploi, notamment en ce qui concerne les sous-ministres, font annuellement l'objet de rapports rédigés pour le Premier ministre par le groupe consultatif sur la rémunération de la direction dans la fonction publique (M. James W. Burns, président).

accumulé de 230 000 $ pour les juges des cours supérieures ayant exercé leurs fonctions au cours de ces années.

Les niveaux de salaire recommandés à compter du 1er avril 1989 sont donc les suivants :

- **Juges, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures** **142 000 $**
- **Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures** **155 300 $**
- **Juges, Cour suprême du Canada** **168 600 $**
- **Juge en chef du Canada** **182 100 $**

V. L'ÉCART SALARIAL ENTRE LES COURS DE COMTÉ ET DE DISTRICT ET LES COURS SUPÉRIEURES

Le projet de loi C-78 (qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 1985 sous le chapitre 48 des Lois du Canada de 1985) prévoyait au 1er avril 1985 un écart absolu de 5 000 $ entre les salaires versés aux juges des cours de comté et de district et ceux versés aux juges des cours supérieures. La Commission Guthrie recommandait de maintenir cet écart de 5 000 $.

Cette question a de nouveau été soulevée, mais dans un contexte quelque peu différent. La fusion des tribunaux de première instance établis aux termes de l'article 96 (de la *Loi constitutionnelle de 1867*) a été réalisée ou est imminente dans toutes les provinces sauf la Nouvelle-Écosse.

En outre, depuis 1988, les salaires des juges et des juges en chef de la Cour canadienne de l'impôt, qui n'est pas une cour supérieure, sont maintenant les mêmes que ceux des juges et juges en chef des cours supérieures. Les juges de la Cour canadienne de l'impôt recevaient autrefois le même salaire que les juges et les juges en chef des cours de comté et de district.

Nous croyons qu'il n'existe aucune raison pouvant justifier une différence de salaire entre les juges de première instance nommés par le gouvernement fédéral en fonction du tribunal auxquels ils ont été nommés.

Par conséquent, nous **recommandons que les salaires des juges et des juges en chef des cours de comté et de district soient augmentés pour atteindre le niveau de salaire des juges et des juges en chef des cours supérieures.** Les conséquences de cette recommandation, à compter du 1er avril 1989 seraient :

- **Juges, cours de comté et de district** **142 000 $**
- **Juges en chef et juges en chef adjoints, cours de comté et de district** **155 300 $**

VI. INDEXATION DU TRAITEMENT DES JUGES

Le traitement des juges est indexé conformément à l'article 25 de la *Loi sur les juges*. Aux termes de la formule prévue à cet article, le traitement des juges est automatiquement rajusté le 1er avril de chaque année. Ce rajustement est en fonction de l'évolution annuelle de l'indice de l'ensemble des activités économiques de l'année précédente par rapport à l'année antérieure à l'année précédente, jusqu'à un maximum de 7 %.

L'indice de l'ensemble des activités économiques est publié par Statistiques Canada conformément à la *Loi sur la statistique* et a été adopté par une modification législative apportée en 1987 pour remplacer l'indice composite des activités économiques qui servait à établir le rajustement du traitement des juges. L'indice de l'ensemble des activités économiques servait déjà à établir les rajustements des avantages prévus à la *Loi sur le régime de pensions du Canada* et à établir les traitements en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada* et en vertu de la *Loi sur les traitements*. Nous soulignons qu'en janvier 1990, cette formule a été adoptée par une modification législative comme formule de rajustement du traitement du Gouverneur général.

Nous estimons que l'indice de l'ensemble des activités économiques convient mieux comme formule de rajustement du traitement des juges que l'indice des prix à la consommation. Il en est ainsi peu importe que l'on se base uniquement sur l'indice des prix à la consommation ou conjointement, en moyenne, avec l'indice de l'ensemble des activités économiques. Nous croyons qu'il est plus juste et plus logique de rattacher le rajustement du traitement des juges aux fluctuations des traitements et salaires au Canada selon l'indice de l'ensemble des activités économiques plutôt qu'aux fluctuations du coût de la vie ou du pouvoir d'achat en dollar selon l'indice des prix à la consommation. De plus, la loi prévoit que seul l'indice de l'ensemble des activités économiques sert à établir la formule de rajustement du traitement applicable au gouverneur général, aux lieutenants-gouverneurs, aux sénateurs, aux députés et aux membres du Cabinet fédéral. Nous ne croyons pas nécessaire ou souhaitable d'incorporer l'indice des prix à la consommation dans la formule de rajustement du traitement des juges.

La formule de rajustement du traitement des juges, comme celle applicable aux titulaires des postes mentionnés dans le paragraphe précédent, prévoit une limite de 7 % pour le rajustement annuel automatique. De solides raisons de politique gouvernementale justifient le maintien d'une limite à une formule de rajustement qui prévoit des augmentations annuelles automatiques. En d'autres termes, l'élimination de la limite nuirait aux efforts déployés par le gouvernement pour combattre la montée inexorable des salaires en période d'inflation élevée. Par conséquent, nous nous opposons à l'élimination de la limite de 7 % dans la formule de rajustement du traitement des juges prévue à l'article 25 de la *Loi sur les juges*.

Pour les mêmes raisons, nous nous opposons à toute forme de «mise en réserve» ou de «report des crédits» au titre des rajustements en fonction de l'inflation pour les années où l'évolution annuelle de l'indice de l'ensemble des activités économiques dépasse 7 %, de sorte que ces reports de crédits soient ultérieurement appliqués au rajustement du traitement lorsque l'indice est inférieur à 7 %. De plus, étant donné que la Commission triennale (conformément à l'article 26 de la *Loi sur les juges*) doit étudier si les traitements versés aux juges sont satisfaisants, nous croyons qu'une disposition prévoyant la «mise en réserve» ou le «report des crédits» serait en quelque sorte redondante.

VII. INDEMNITÉS POUR LE NORD CANADIEN

La *Loi sur les juges* a été modifiée en 1981; elle prévoit une indemnité annuelle, sans compte rendu, de 4 000 $ payable à chacun des juges de la Cour suprême du territoire du Yukon et celle des Territoires du Nord-Ouest, à titre d'indemnité de «vie chère» dans ces deux territoires.

Le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les juges* a été modifié en 1989; l'indemnité a été portée à 6 000 $. Simultanément, l'indemnité annuelle pour faux frais versée à tous les juges a été portée de 1 000 $ à 2 500 $.[5] Ces augmentations visaient à contrer l'effet de l'inflation.

Vu l'augmentation consentie en 1989, nous ne recommandons aucune augmentation de l'indemnité pour le Nord canadien pour le moment.

Nous nous opposons en outre à l'idée de verser l'indemnité pour le Nord canadien aux juges qui résident dans d'autres régions éloignées ou isolées. Cela tient en partie au fait qu'il serait difficile de déterminer à qui cette indemnité devrait être versée et en partie au fait que nous croyons que les juges d'une même province nommés en vertu de l'article 96 devraient recevoir un traitement égal, de manière à éviter les problèmes liés à l'indépendance ou à la motivation des juges.

5. La Commission souligne que le 21 décembre 1989, le gouverneur en conseil a approuvé un décret (C.P. 1989-2560) modifiant la *Loi sur les juges (allocation de transfert) — Décret d'application* afin d'autoriser de verser, aux juges nommés par le gouvernement fédéral, une aide afférente à la vente de leur maison. Ce décret a été approuvé sous le régime du paragraphe 40(2) de la *Loi sur les juges*. L'aide en matière de vente d'une maison prévoit le paiement d'au plus 10 p. cent de la juste valeur marchande de la résidence principale d'un juge ayant subi une perte par suite de la vente de celle-ci, résultant de l'obligation pour lui de déménager ailleurs au Canada pour répondre aux exigences de l'exercice de ses fonctions judiciaires. La Commission appuie cette modification.

VIII. ALLOCATIONS DE REPRÉSENTATION

Les juges en chef des tribunaux créés aux termes des articles 96 et 101 remplissent un certain nombre de fonctions et d'obligations à titre de représentants de leurs tribunaux respectifs. Les juges en chef, en leur qualité de chef d'un tribunal ou de chef symbolique de l'appareil judiciaire au niveau fédéral ou provincial, sont appelés à exercer des fonctions officielles ou semi-officielles à l'intérieur et à l'extérieur de la juridiction de leur tribunal. Ils peuvent également agir comme hôtes à certaines cérémonies, particulièrement celles auxquelles sont invités les dignitaires judiciaires étrangers.

Avant 1975, les dépenses engagées par un juge en chef en rapport avec de telles activités étaient soit payées par le juge lui-même, soit remboursées à même des fonds attribués par le Parlement au ministère de la Justice avec la permission spéciale du ministre. La première solution était injuste tandis que la deuxième manquait à tout le moins de dignité.

Par conséquent, aux termes de modifications apportées à la *Loi sur les juges* en 1975 et à d'autres modifications subséquentes, une indemnité est versée pour les frais de représentation engagés par les juges en chef des cours visées par l'article 96 et 101 ou par les juges qui agissent à titre de remplaçants, par les juges de la Cour suprême du Canada, ainsi que par les juges principaux des cours suprêmes du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les indemnités maximales annuelles suivantes peuvent être versées aux juges admissibles aux termes du paragraphe 27(7) de la *Loi sur les juges*:

a)	au juge en chef de la Cour suprême du Canada	10 000 $
b)	aux autres juges de la Cour suprême du Canada	5 000 $
c)	au juge en chef de la Cour fédérale du Canada et aux juges en chef des provinces	7 000 $
d)	aux autres juges en chef	5 000 $
e)	aux juges princiaux des cours suprêmes des territoires	5 000 $

Les allocations de représentation servent, par conséquent, à défrayer le juge pour les dépenses de déplacement et autres engagées dans l'accomplissement de fonctions extra-judicaires.

En 1985, la *Loi sur les juges* a été modifiée pour permettre le remboursement des dépenses engagées par le conjoint qui accompagne le juge en chef ou un autre juge ayant droit au remboursement des frais de représentation pour l'accomplissement de certaines fonctions officielles ou semi-officielles. Le remboursement des dépenses engagées par le conjoint à même les frais de représentation du juge est envisagé dans les situations où la présence du conjoint est nécessaire, notamment lors de la rentrée parlementaire, de la rentrée des tribunaux, d'une réception officielle, d'activités de divertissement pour des dignitaires judiciaires étrangers, de conférences et de séminaires. Les dépenses du conjoint sont assujetties à l'indemnité maximale applicable aux frais de représentation du juge concerné.

Les indemnités maximales pour les frais de représentation n'ont pas été rajustées depuis 1985, au moment où la portée de l'indemnité a été étendue afin de couvrir les dépenses engagées par le conjoint. De façon générale, les indemnités prévues sont devenues insuffisantes, et certains juges en chef sont obligés de supporter les dépenses engagées au nom de la Cour ou au nom du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial.

Par conséquent, nous **recommandons que les indemnités maximales pour les frais de représentation soient portées à 15 000 $ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 10 000 $ pour le juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les juges en chef des provinces, et à 8 000 $ pour les autres juges en chef, les juges principaux et les autres juges qui ont droit à l'indemnité.** De plus, nous **recommandons que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin d'autoriser le ministre de la Justice du Canada à approuver le paiement de sommes additionnelles à titre de frais de représentation.**

IX. INDEMNITÉ DE CONFÉRENCE

Les juges nommés par le gouvernement fédéral sont astreints par la loi à participer chaque année à un certain nombre de colloques ayant trait à l'administration de la justice. De plus, la loi autorise expressément les juges à assister à un certain nombre de réunions, de conférences et de colloques ayant trait à l'administration de la justice. Les dépenses entraînées par ces colloques ou réunions peuvent être remboursées à titre d'indemnité de conférence conformément au paragraphe 41(1) de la *Loi sur les juges*. Aucune limite maximale annuelle n'est prévue quant aux montants qui peuvent être ainsi remboursés.

Un certain nombre d'autres séminaires, de conférences et de réunions sont organisés par les juges des cours de comté ou de juridiction supérieure sur une base régionale ou nationale dans le but de favoriser l'échange d'informations relatives à la procédure judiciaire et à la législation nouvelle de même que le perfectionnement professionnel des juges. De plus, les universités, les commissions de réforme de droit et d'autres organismes, notamment le nouveau Centre canadien de la magistrature, organisent des conférences ou des séminaires sur des domaines particuliers du droit auxquels il est profitable que les juges soient autorisés à participer ou à agir comme personnes-ressources. Jusqu'en 1975, aucune disposition législative ne prévoyait le remboursement des dépenses entraînées par la participation à ces conférences. Étant donné que la participation des juges à ces activités améliorerait la qualité de leurs services judiciaires, le paragraphe 41(2) de la *Loi sur les juges* a été adopté cette année-là afin de permettre le remboursement des dépenses raisonnables entraînées par la participation à ces conférences pourvu que ces dépenses soient certifiées par un juge en chef jusqu'à un maximum de 250 $ par juge par année pour chaque cour. Le versement d'indemnités supplémentaires est subordonné à l'approbation du ministre de la Justice du Canada.

En 1977, le paragraphe 41(2) a été modifié pour autoriser le remboursement des frais d'achat de documentation ou de comptes rendus de ces réunions, conférences ou séminaires si le juge n'y a pas assisté. De plus en 1977, une indemnité spéciale de conférence d'un montant de 1 000 $ par un juge par année a été établie pour les juges de la Cour suprême du Canada.

En 1980, l'indemnité annuelle a été portée de 250 à 350 $ par juge pour les cours de comté, de district et les cours supérieures. Étant donné les inconvénients que subissaient les plus petits tribunaux du fait que les indemnités versées dépendaient maintenant du nombre de juges faisant partie du tribunal, un minimum par tribunal a été établi à 3 000 $ par année. L'établissement de ce minimum permettait aux juges des plus petits tribunaux d'assister à ces conférences.

En 1985, étant donné l'augmentation croissante des frais de déplacement, l'indemnité pour les frais de conférence a été augmentée à 500 $ par juge multipliée par le nombre de juges du tribunal avec un minimum de 5 000 $ par tribunal par année.

L'établissement de cette indemnité de conférence a sans aucun doute permis aux juges des tribunaux fédéraux d'améliorer leurs habiletés et leurs connaissances en matière juridique en assistant aux réunions de tribunaux et aux conférences et séminaires de droit. L'évolution constante du droit due, en grande partie, aux décisions judiciaires depuis l'avènement de la *Charte* et à l'adoption de lois nouvelles, oblige tous les juges des tribunaux fédéraux à assister et à participer à des conférences et séminaires afin de maintenir à jour leurs connaissances des lois et pour échanger leurs points de vue avec leurs collègues et les autres avocats partout au pays.

Toutefois, au cours des dernières années, les frais de déplacement et d'hôtel ont dramatiquement augmenté. Étant donné le plafond actuel de 500 $ par juge par tribunal (avec un minimum de 5 000 $ par tribunal), les tribunaux de moyenne et de grande taille, en particulier, ont été obligés d'établir un ordre de priorité parmi leurs juges en ce qui a trait à la participation à ces conférences.

Par conséquent, afin de maintenir le niveau d'excellence des juges, nous **recommandons que l'indemnité annuelle de conférence pour la Cour suprême du Canada soit portée à 1 500 $ par juge et qu'elle soit portée à 750 $ par juge avec un minimum de 7 500 $ par tribunal pour tous les autres tribunaux.**

X. PENSIONS DE LA MAGISTRATURE

Pensions des juges

Sous le régime de l'article 42 de la *Loi sur les juges*, reçoivent une pension égale aux deux tiers de leur dernier traitement les juges qui:

a) démissionnent après avoir exercé leurs fonctions pendant quinze ans et atteignent l'âge de 65 ans;

b) démissionnent après avoir exercé leurs fonctions pendant quinze ans, sans avoir atteint l'âge de 65 ans, et dont la démission sert l'administration de la justice ou l'intérêt national;

c) démissionnent ou sont révoqués pour incapacité par suite d'une infirmité permanente;

d) ont été mis à la retraite d'office et ont exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans.

La pension du juge qui est mis à la retraite d'office après avoir exercé ses fonctions pendant moins de dix ans est calculée au prorata de ce nombre d'années, au dixième près.

Juges surnuméraires

En outre, sous le régime des articles 28, 29 et 30 de la *Loi sur les juges*, il est loisible à un juge d'opter pour le statut de juge surnuméraire. Selon ce système, le simple juge qui est âgé d'au moins 65 ans et justifie d'au moins quinze ans d'ancienneté dans la magistrature fédérale, ou qui a atteint l'âge de 70 ans et justifie d'au moins dix ans d'ancienneté dans cette magistrature, peut choisir ce statut. Dans la plupart des cas, il se verra attribuer une charge de travail moins lourde. Toutefois, il continue d'avoir droit au montant total de son traitement jusqu'à sa mise à la retraite d'office ou jusqu'à ce qu'il cesse par ailleurs d'exercer ses fonctions, auquel moment il recevra sa pension. Les juges en chef et juges en chef adjoints qui décident d'opter pour le statut de juge surnuméraire n'ont le droit de recevoir, au titre de ces fonctions, que le traitement d'un simple juge, bien que leur pension soit par la suite fondée sur le montant de la pension alors versée aux juges en chef et juges en chef adjoints. Le système des juges surnuméraires assure la

continuité au sein de la magistrature, tout en rendant disponibles des postes qui ne le seraient par ailleurs pas avant la retraite de leur titulaire. Tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, sauf les juges de la Cour suprême du Canada, ont le droit d'opter pour le statut de juges surnuméraires. A l'heure actuelle, 12 p. cent environ des juges nommés par le gouvernement fédéral sont des juges surnuméraires.

A. Cotisations

En 1975 les juges, pour la première fois, ont été tenus de verser une cotisation au titre de leur pension prévue par la loi. Les modifications apportées en 1975 à la *Loi sur les juges* (article 50 actuel) exigent des juges nommés avant le 17 février 1975 (date de la première lecture de cette loi modificatrice) qu'ils versent une cotisation égale à 1,5 p. cent de leur traitement annuel afin d'aider à défrayer le coût de la majoration des pensions versées au conjoint survivant et autres personnes à charge. Ces juges ne sont pas tenus de verser une cotisation relative à leur propre pension ou à l'indexation de leur pension sur le coût de la vie. Les juges nommés à compter du 17 février 1975 versent une cotisation de 6 p. cent de leur traitement annuel au titre de leur propre pension et de celle dc leur conjoint survivant et autres personnes à charge. En outre, ils versent 1 p. cent de leur traitement afin d'aider à subvenir à l'indexation des pensions sur le coût de la vie. L'indexation des pensions est prévue par la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (L.R.C. 1985, c. S-24).

Dans l'arrêt *Beauregard*[6], la Cour suprême du Canada a éclairci deux questions: celle du pouvoir du Parlement, sur le plan constitutionnel, d'obliger les juges à verser des cotisations raisonnables afférentes à leurs pensions, et celle de la légalité des cotisation différentielles fondées sur la date de leur nomination.

Pendant plus d'un siècle après la Confédération, et longtemps avant son instauration, des pensions étaient versées aux juges retraités ayant été nommés par le gouvernement fédéral, ou à ceux qui avaient démissionné pour incapacité par suite d'une infirmité permanente. Ces pensions étaient payées à même le Trésor. Jusqu'à l'adoption en 1975 de l'article 50 de la *Loi sur les juges*, ceux-ci n'étaient tenus de verser aucune cotisation en vue de financer leurs pensions.

Nous avons déjà fait mention de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* , exigeant que le Parlement fixe et paie les salaires, allocations et pensions des juges. Aux termes d'une loi sanctionnée le 22

6. Précité, chapitre IV, note 3.

mai 1868 le Parlement, en application de cet article, a fixé et payé les salaires, allocations, pensions et autres sommes d'argent payables aux juges des provinces de Québec, d'Ontario, de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, conformément aux annexes de cette loi.

Relativement aux pensions, il était prévu que dans le cas où l'un ou l'autre des juges y mentionnés «a continué d'agir comme juge de l'une ou plusieurs des cours supérieures de loi ou d'équité ou de la cour de vice-amirauté dans l'une des dites provinces pendant quinze ans ou plus, ou sera devenu affligé de quelque infirmité permanente qui l'empêche de remplir utilement ses fonctions, alors dans le cas où ce juge se démettra de sa charge, Sa Majesté pourra, par lettres patentes sous le grand sceau du Canada, énonçant la période pendant laquelle ce juge a exercé ses fonctions, ou l'infirmité permanente qui l'empêche de les exercer, accorder à tel chancelier, vice-chancelier ou juge une pension égale aux deux tiers du salaire attaché à la charge qu'il occupait au moment de sa démission, cette pension devant commencer à lui être payée immédiatement après sa démission et continuer ensuite à lui être ainsi payée, sa vie durant, à même tous deniers non affectés formant partie du fonds consolidé de revenu du Canada, et au prorata pour toute période de moins d'une année.»[7]

Ces salaires et pensions devaient remplacer les salaires et les allocations de retraite qu'avaient prévus antérieurement le chapitre 10 des Statuts refondus de l'ancienne province du Canada.

Au cours des années 1868 à 1975, c'est-à-dire pendant 107 ans, aucune des dispositions adoptées par le Parlement du Canada en application de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'exigeait de la part des juges une cotisation en vue de financer leurs pensions. Elles n'exigeaient non plus des juges aucune cotisation au titre des prestations de décès versées aux conjoints ou aux enfants à charge.

Jusqu'en mars 1961, les juges des cours de juridiction supérieure et des cours de comté n'étaient pas assujettis à la retraite obligatoire. C'est le Parlement du Royaume-Uni qui, le 20 décembre 1960, a adopté un texte modifiant la Constitution canadienne, devant entrer en vigueur le 1er mars 1961, décrétant la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans[8]. Dix ans plus tard, l'âge de la retraite des juges des cours de comté et de district a été fixé à 70 ans, sauf dans le cas des juges des cours de comté et de district qui exerçaient leurs fonctions le 6 octobre 1971, pour lesquels l'âge de la retraite restait fixé à 75 ans.

7. S.C. 1868, ch. 33, art. 2 et 3. Voir aussi S.R.C. 1886, ch. 138, art. 14 et 15; S.C. 1875, ch. 11 art. 7; S.C. 1903, ch. 29; et S.C. 1944-45, ch. 45.
8. 9 Eliz. II, ch. 2 (R.-U.)

Cette situation fut modifiée de fond en comble le 17 février 1975, avec le dépôt de la *Loi de 1975 modifiant le droit statutaire (Pensions de retraite)*, sanctionnée le 20 décembre 1975.[9] L'insertion en 1975 de l'article 50 dans la *Loi sur les juges* a apporté des modifications sans précédent quant à la rémunération des juges des cours de juridiction supérieure et de comté du Canada. Il prévoyait que les juges nommés avant le 17 février 1975 seraient tenus de verser au Trésor 1,5 p. cent de leur traitement. Les juges nommés après le 16 février 1975 seraient tenus de verser au Trésor 6 p. cent de leur traitement et, en outre, 0,5 p. cent de leur traitement au compte des prestations de retraite supplémentaires (afin d'aider à subvenir à l'indexation des pensions sur le coût de la vie), devant, en janvier 1977, être porté à 1 p. cent, de sorte que ces juges seraient tenus de verser au total une cotisation de 7 p. cent de leur traitement.

Dans une lettre du 17 février 1975, le ministre de la Justice de l'époque a informé les juges alors en exercice que leurs cotisations de 1,5 p. cent étaient versées (TRADUCTION) «au titre des majorations de pensions destinées aux conjoints survivants et autres personnes à charge». En outre, selon cette lettre, (TRADUCTION) «la personne nommée à une fonction judiciaire à compter d'aujourd'hui» verserait, au titre de la pension pouvant par la suite être payée au juge et à ses personnes à charge, une cotisation annuelle fixée à 6,5 p. cent devant, le 1er janvier 1977, être portée à 7 p. cent.

Cette évolution a fait l'objet de critiques dans les rapports de deux comités consultatifs antérieurs et dans celui d'une commission triennale nommés par le ministre de la Justice. Effectivement, chacun des comités et chacune des commissions nommés après les modifications apportées en 1975 à la *Loi sur les juges* ont étudié la question des cotisations versées par la magistrature au titre des pensions. Le Comité Dorfman (1978), le Comité De Grandpré (1981) et la Commission Lang (1983) ont recommandé soit de réduire (Commissions Dorfman et Lang) soit d'éliminer (Commission De Grandpré) ces cotisations. La Commission Guthrie (1986) a recommandé le maintien à leur niveau actuel des cotisations des juges.

Nous sommes d'accord avec la recommandation du Comité De Grandpré voulant que l'on élimine les cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions, et nous souscrivons ainsi aux motifs énoncés par ce Comité.

---

9. S.C. 1974-75-76, ch. 81, art. 100, modifiant la *Loi sur les juges* par l'insertion du nouvel article 29.1 (article 50 actuel).

Nous constatons que les modifications apportées en 1975 ont ébranlé le moral des juges et ont créé un désaccord entre ceux qui, aux yeux d'une foule de personnes, constituaient deux catégories de juges. Des juges devant assumer la même charge de travail et occupant souvent des bureaux contigus ont constaté tout à coup que le montant net de leur traitement n'était plus le même. Ce malaise persiste actuellement, sauf que la différence entre les traitements annuels se chiffre maintenant à plus de 7 300 $. Comme l'affirmait le Comité Dorfman à la page 34 de son rapport:

> «Les effets de la modification apportée à cet égard à la *Loi sur les juges* en 1975 préoccupent quelque peu le Comité. Rappelons que le nouveau texte exige que les juges nommés après le 16 février 1975 versent au Fonds du revenu consolidé une contribution égale à six pour cent de leur traitement et que ceux nommés avant le 17 février 1975 y versent une contribution égale à un et demi pour cent de leur traitement. Cette modification a eu pour effet de réduire, et de façon inégale, le traitement des juges. La disparité ainsi créée entre les revenus nets des divers juge siégeant au même tribunal est, comme nous l'avons souligné, une source de préoccupations pour beaucoup de juges».

Dans une lettre en date du 20 décembre 1979 (voir l'annexe C) le ministre de la Justice de l'époque, le sénateur Jacques Flynn, a informé les juges que le gouvernement avait décidé quelque temps auparavant de déposer, le 17 décembre 1979, une loi modifiant la *Loi sur les juges* et donnant suite aux recommandations du Comité Dorfman. Toutefois, il regrettait que la dissolution du Parlement ait empêché la mise en oeuvre de cette décision.

Le rapport du Comité De Grandpré, aux pages 16 et 17, affirmait ce qui suit:

> «...on a créé deux catégories de juges en ce qui a trait à la seule rémunération. Il est évident que ces juges feront souvent non seulement le même *genre* de travail, mais qu'ils feront aussi le *même* travail, qu'ils entendront les mêmes causes. Ils jouissent des mêmes pouvoirs, des mêmes privilèges et du même statut. Jusqu'à 1975, les conditions régissant la rémunération des juges de tribunaux ayant une juridiction comparable étaient analogues. Il est maintenant évident que la rémunération nette de l'un ou deux des trois membres d'un tribunal siégeant en appel pourrait être de 5,5 p. cent inférieure à celle des autre membres parce que sa nomination est plus récente et qu'il doit verser une contribution de 7 p. cent au lieu d'une contribution de 1,5 p. cent. Il est certain que les juges doivent être rémunérés suivant le principe du salaire égal

à travail égal. Deuxièmement, les conséquences de cette mesure ont nui au moral.»

La Commission Lang a aussi fait mention de l'effet négatif de la disparité des cotisations exigées des juges, fondée sur la date de leur nomination. A la page 9 de son rapport, la Commission Lang déclarait ce qui suit:

> «La Commission estime que les pensions des juges constituent une partie importante de la rémunération totale qui leur est versée. Nous ne croyons pas que le paiement de contributions affecte de quelque façon que ce soit l'indépendance de la magistrature. Toutefois, comme l'ont déjà conclu les comités consultatifs antérieurs, nous considérons que l'écart qui existe depuis longtemps entre les traitements des juges exécutant les mêmes fonctions est inopportun et contribue à la création de deux classes parmi les juges.»

Nous sommes d'accord avec les observations précitées, tirées des rapports Dorfman, De Grandpré et Lang. De plus nous soulignons que même la Commission Guthrie, qui recommandait le maintien du statu quo en matière de cotisations versées par les juges, fondait cette recommandation sur l'adoption de l'ensemble de ses recommandations, ce qui ne fut pas le cas.

Nous estimons que l'imposition, en 1975, des cotisations au titre des pensions a, en outre, mis fin à un système des pensions ne comportant aucune cotisation qui, avant 1975, avait incité des avocats chevronnés à renoncer aux années les plus rentables de leur carrière dans le secteur privé pour accepter d'être nommés juges.

Assurant sa sécurité sa vie durant, la pension ne comportant aucune cotisation constituait pour l'avocat une compensation raisonnable, puisque le revenu qu'il tirait de l'exercice de sa profession était presque toujours supérieur au traitement d'un juge. L'imposition des cotisations réduit nettement la valeur de la pension en tant qu'encouragement à entreprendre une carrière dans la magistrature.

Les juges n'ont jamais été indemnisés pour la perte de l'avantage que constituait la pension exempte de cotisations. Ne croyons pas que les majorations de traitement des juges qui sont entrées en vigueur en 1975 les aient dédommagés en partie des retenues relatives aux pensions. Le niveau des traitements versés aux juges avait subi une érosion considérable par suite de l'inflation des années 1971 à 1975; le fait de porter les traitements à 53 000 $ en 1975 coïncidait à peu près exactement avec un rajustement hypothétique du traitement de 1971 à

l'évolution de l'indice des prix à la consommation. La retenue au titre des pensions a donc eu pour effet d'introduire, dans la structure des traitements, une réduction de 1,5 p. cent pour les juges nommés avant 1975 et de 7 p. cent pour les juges nommés après le 16 février 1975. On fixait ainsi le niveau des traitements en deçà du niveau (réajusté selon l'évolution annuelle de l'indice agrégé des activités économiques) que l'on avait accepté en 1975 comme tenant compte équitablement de l'inflation depuis 1971.

Le paiement aux juges de pensions ne comportant pas de cotisations s'appuie sur d'autres arguments fort persuasifs, en particulier sur une réalité historique: les juges ont toujours bénéficié d'un régime non capitalisé.

Au Canada, les juges, tout comme leurs collègues d'autres administrations se rattachant aux traditions de la common law, sont habituellement nommés à peu près au milieu de leur carrière de juristes et sont choisis parmi les avocats réputés pour leur compétence. Contrairement à leurs collègues de plusieurs administrations de droit civil, ce ne sont pas des magistrats de carrière; ils n'exercent pas leurs fonctions assez longtemps pour pourvoir, au moyen de leurs cotisations, à un régime de retraite par capitalisation. En somme, le montant des pensions versées aux juges et aux conjoints survivants n'est calculé ni selon la durée de leurs fonctions ni selon le total des cotisations qu'ils ont versées. Ces cotisations ne sont pas portées à leur crédit; elles ne sont ni ne peuvent être placées dans un fonds de capitalisation destiné à payer les pensions des juges. De toute évidence, les prestations versées aux juges à la retraite ou aux conjoints survivants constituent plutôt des versements ne provenant pas d'un fonds de capitalisation [«annuities»] que des pensions proprement dites. Parler de ces versements ou termes de pensions véritables, c'est embrouiller la question de savoir qui est responsable de l'apport des fonds à y verser.

Par conséquent, le régime de pensions des juges diffèrent nettement des régimes de retraite des employés des secteurs public et privé. Ces différences éliminent tous les motifs valables de retarder l'amélioration du régime de pension des juges que recommande le présent rapport, alors même que ces motifs se fonderaient sur la nécessité d'envisager d'apporter des réformes plus vastes aux modalités des régimes de retraite de la fonction publique.

Soulignons que par le passé, au moins depuis 1870, les régimes de pension de la fonction publique fédérale étaient fondés sur des cotisations alors que les juges, comme nous l'avons vu, ont eu droit jusqu'en 1975 à des pensions ne comportant pas de cotisations. Cette

différence sur le plan historique est au plus haut point raisonnable et justifiée par suite du rôle exceptionnel des juges au sein de notre société et de leur indépendance par rapport aux autres secteurs du gouvernement.

En outre, la Commission, dans le contexte des cotisations au titre des pensions des juges et des survivants, a envisagé la question des prestations de retraite supplémentaires, que l'on qualifie d'élément d'indexation des pensions. Tout comme le Comité De Grandpré, cette Commission estime que l'ensemble des prestations de retraite ne doit nécessiter aucune cotisation, la logique exige donc que les juges ne versent aucune cotisation au titre des prestations de retraite supplémentaires. Signalons que parmi tous les groupes dont les pensions étaient indexées sous le régime de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, seuls les juges et le gouverneur général n'étaient pas tenus de verser des cotisations au titre de l'indexation des pensions lors de l'introduction, en 1970, de cette nouvelle prestation. Les juges nommés avant le 17 février 1975 ne fournissent encore aucune cotisation au titre de l'indexation; ils y ont pourtant droit. Par conséquent, l'on établit déjà une distinction entre les juges et d'autres groupes ayant droit à l'indexation sous le régime de la *Loi sur les prestations de retraites supplémentaires*.

Il y a, pour la Commission, un autre motif de croire qu'à l'heure actuelle, il serait raisonnable de ne plus exiger, de la part des juges, des cotisations au titre des pensions. Au moment de l'adoption et de l'entrée en vigueur du projet de loi C-52, comprenant des modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, déposé à la Chambre des communes le 13 décembre 1989, les juges n'auront plus droit, au titre de leurs cotisations dans le cadre du régime enregistré d'épargne-retraite (R.E.E.R.), qu'à une exonération de 600 $. Les juges ont actuellement le droit de verser des cotisations au titre d'un R.E.E.R. et de déduire, aux fins de l'impôt sur le revenu, le montant de la limite applicable aux travailleurs indépendants (se chiffrant actuellement à 7 500 $ et, selon les prévisions, devant être porté à 15 500 $ d'ici à 1995), droit dont ils jouissent depuis 1978. Aux termes du paragraphe 8308(9) du règlement d'application projeté des nouvelles modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la déduction afférente à leur cotisation au titre du R.E.E.R. sera limitée à 600 $ par année.

Le R.E.E.R. était attrayant pour un juge pour plusieurs raisons. La plus importante de ces raisons était la possibilité d'accroître le montant de la pension versée au conjoint survivant à la suite du décès d'un juge en exercice (alors que la pension est réduite au tiers de la rémunération du juge) ou d'accroître le montant de la pension versée au conjoint

survivant à la suite du décès d'un juge en retraite (alors que la pension est réduite de 50 p. cent). En outre, la possibilité de déduire et de varier le montant de la cotisation au titre du R.E.E.R. est un élément positif qui fait que les fonctions de la magistrature sont attrayantes pour un avocat compétent.

Pour le juge qui fournit actuellement des cotisations au titre d'un R.E.E.R., la mise en application des propositions fiscales du projet de la loi C-52 élimine à peu près entièrement un avantage dont les juges pouvaient se prévaloir jusqu'ici — le droit d'accumuler des prestations à imposition différée, afin d'accroître le montant de leur pension et le montant de la pension réduite de leur conjoint survivant. Nous estimons que l'élimination, pour les juges, des cotisations au titre des pensions, aiderait à les indemniser de la perte imminente de la quasi-totalité des droits, dont ils jouissaient depuis longtemps, en matière de cotisations déductibles afférentes au R.E.E.R.

Le paiement obligatoire de cotisations à compter de 1975, par les juges nommés par le gouvernement fédéral, est contraire aux traditions de la magistrature des pays de la common law; elle les place dans une catégorie distincte par rapport à leurs collègues du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Australie, dont les pensions ne comportent aucune cotisation.

Pour tous ces motifs, la Commission estime qu'il y a lieu de remettre en vigueur le régime des pensions ne comportant aucune cotisation, et ce, pour plusieurs raisons: politiques en matière de pensions; perspective historique et traditions; caractère exceptionnel de la rémunération et du recrutement des juges; incitation de ceux-ci à exercer leurs fonctions à titre permanent. On encouragerait ainsi les avocats à accepter d'être nommés juges et l'on inciterait les juges en exercice à reporter la date de leur retraite et à continuer de servir la collectivité.

Pour ce qui est de ce dernier point, le fait d'encourager les juges à reporter la date de leur retraite, soulignons que certains juges qui pourraient démissionner et toucher la totalité d'une pension se chiffrant aux deux tiers de leur traitement, mais qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite obligatoire, continuent d'exercer leurs fonctions pendant plusieurs années, souvent jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans. (C'est souvent à titre de juges surnuméraires qu'ils continuent d'exercer leurs fonctions après la date à laquelle ils commencent d'avoir droit à la pension). A l'heure actuelle, la *Loi sur les juges* ne met fin à leur obligation de verser, au titre de leur pension, des cotisations se chiffrant soit à 7 p. cent, soit à 1,5 p. cent de leur traitement, bien qu'ils aient

atteint l'âge et exercé les fonctions leur donnant droit à la totalité de leur pension. En contrepartie de ces cotisations supplémentaires, ces juges ne touchent aucune prestation additionnelle au titre de leur pension, si ce n'est qu'ils toucheront à la longue des prestations marginalement supérieures, au moment où ils prendront leur retraite, en touchant les deux tiers de leur traitement indexé.

La Commission **recommande l'élimination des cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions.** Nous ne recommandons pas de rembourser aux juges les cotisations qu'ils ont versées jusqu'ici au titre des pensions.

B. La «règle des quatre-vingts»

La «règle des quatre-vingts» est une méthode, tenant compte à la fois de l'âge et des années de service de l'intéressé, qui sert à établir son admissibilité à la retraite. Cette règle se retrouve actuellement, dans une certaine mesure, dans la *Loi sur les juges*. Le juge qui a atteint l'âge de 65 ans et qui a exercé des fonctions judiciaires pendant au moins quinze ans est admissible soit à la retraite, soit au statut de juge surnuméraire. Le juge qui a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant au moins dix ans a droit au statut de juge surnuméraire (mais non à la retraite).

La Commission Guthrie a recommandé l'extension de la «règle des quatre-vingts» de manière à permettre la retraite avec le plein montant de la pension, mais non le droit au statut de juge surnuméraire, pour les candidats ayant atteint un certain âge et ayant exercé des fonctions judiciaires pendant un certain nombre d'années : âge de 60 ans et 20 ans d'exercice; 61 et 19; 62 et 18; 63 et 17, et 64 et 16. Le Comité conjoint sur les avantages des juges et le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien ont tous deux proposé que le présent comité étende la portée des recommandations de la Commission Guthrie pour y inclure le droit au statut de juge surnuméraire.

Nous ne sommes d'accord ni avec la recommandation de la Commission Guthrie, ni avec les observations que l'on nous a présentées au sujet de la «règle des quatre-vingts». Nous convenons que la loi actuelle était fondée sur l'accession à la magistrature à un âge plus avancé. Elle ne tient nullement compte de ceux qui acceptent d'être nommés juges peu après ou même avant la quarantaine. Toutefois, nous estimons que dans l'ensemble, ce fondement demeure tout à fait raisonnable et réaliste.

De plus, un jeune avocat sait fort bien que s'il devient juge, l'on s'attend et l'on exige qu'il demeure en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans pour être admissible à une pension ou au statut de juge surnuméraire. Nous estimons qu'il y a lieu de maintenir à 65 ans l'âge d'admissibilité à ces avantages qui, compte tenu de l'exigence d'exercer ses fonctions pendant au moins quinze ans, reposent sur le postulat essentiel voulant que l'avocat qui accepte d'être nommé juge s'engage dans cette voie pour le reste de sa vie. De plus, nous nous opposons à ce qu'un juge exerce ses fonctions pendant plus de dix ans à titre de juge surnuméraire.

C'est pourquoi nous **recommandons de maintenir à la fois l'âge de 65 ans et l'exercice des fonctions judiciaires pendant 15 ans, à titre de critères d'admissibilité du juge soit à la pension, soit au statut de juge surnuméraire. Nous recommandons que le juge soit autorisé à exercer ses fonctions à titre de juge surnuméraire lorsqu'il a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant 10 ans.**

C. Pensions accordées au conjoint survivant (pensions de réversion)

Sous le régime du paragraphe 44(1) de la *Loi sur les juges* est accordée, au conjoint survivant du juge, une pension viagère égale au tiers de son traitement. Aux termes du paragraphe 44(2) est accordée, au conjoint survivant du juge à la retraite qui touchait une pension au moment de son décès, une pension viagère égale à la moitié de la pension de ce juge. Ces deux catégories de pensions sont indexées conformément aux dispositions de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*.

Tout comme les membres de la Commission Guthrie, nous estimons que les prestations versées aux survivants sous le régime de la *Loi sur les juges* devraient tenir compte davantage de la valeur courante des prestations versées aux survivants dans le cadre d'un grand nombre de régimes de pensions privés et des textes législatifs fédéraux et provinciaux ayant trait aux prestations et aux normes en matière de pensions. Par conséquent, nous **recommandons que le conjoint survivant d'un juge en exercice qui décède ait droit à une pension viagère égale à 40 p. cent** (et non pas au tiers) **du salaire du juge au moment de son décès.** En outre, nous **recommandons que le conjoint survivant d'un juge à la retraite qui décède alors qu'il reçoit une pension, ait droit à une pension viagère égale à 60 p. cent** (et non pas à la moitié) **du montant de la pension de ce juge à la retraite au moment de son décès**. Il y aurait lieu de rajuster en conséquence les prestations versées aux enfants y admissibles. Ces majorations des prestations aux survivants ne devraient s'appliquer qu'aux survivants ne touchant pas de prestations au moment

de l'entrée en vigueur des modifications qu'il faudra apporter à la *Loi sur les juges*.

D. Remboursement des cotisations versées au titre des pensions

La *Loi sur les juges* (aux paragraphes 51(1), (2) et (3)) et la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaire* (à l'article 6) prévoient, dans certaines situations, le remboursement des cotisations qu'un juge a versées au titre de sa pension. Aux termes du paragraphe 51(4) de la *Loi sur les juges*, les intérêts composés, exigibles sur le montant des cotisations remboursées, sont calculés au taux de 4 p. cent l'an.

Tout comme les membres de la Commission Guthrie, nous estimons que ce taux est inéquitable et très souvent irréaliste. C'est pourquoi nous **recommandons que les intérêts composés exigibles sur le montant des cotisations remboursées soient calculés à un taux devant varier selon les besoins de manière à tenir compte des «taux prescrits»**[10]. Dans le cas où aucun taux prescrit n'est en vigueur, il y aurait lieu de calculer ces intérêts à un taux comparable, au cours de l'année considérée, à la moyenne du rendement équivalent de bons du Trésor à trois mois du gouvernement du Canada.

E. Les juges de la Cour suprême du Canada

Les juges de la Cour suprême du Canada ne peuvent choisir d'exercer les fonctions à titre de juge surnuméraire. Nous acceptons que l'application d'un tel régime à la Cour suprême soulèverait de sérieux problèmes et s'avérerait certainement inapproprié. Certes, la Cour pourrait alors compter sur un plus grand nombre de juges; ceci dit, la finalité de ses décisions serait ébranlée dans la mesure où elles ne seraient pas rendues par des membres «en titre» de la Cour. En outre, la présence de juges surnuméraires pourrait perturber le niveau de collégialité dont la cour jouit précisément parce qu'elle ne compte que neuf juges.

Vu l'énormité de la somme de travail et l'importante responsabilité qui échoient aux juges de la Cour suprême du Canada, plusieurs options ont été proposées au cours des années pour assouplir les dispositions de la *Loi sur les juges* concernant la retraite des juges de la Cour suprême. La Commission Guthrie recommandait l'adoption d'une disposition visant particulièrement les juges de la Cour suprême, précisément parce qu'ils ne peuvent choisir d'exercer les fonctions de juge surnuméraire.

---

10. Voir la partie XLIII (articles 4300 et 4301) du *Règlement de l'impôt sur le revenu*.

La Commission recommandait qu'un juge âgé de 70 ans et ayant siégé au moins dix ans à la Cour suprême, puisse prendre sa retraite et toucher 90 % de son traitement jusqu'à l'âge de 75 ans; la rente versée annuellement serait ensuite ramenée à la norme, soit les deux-tiers du traitement.

Nous ne sommes pas convaincus que la recommandation de la Commission Guthrie est nécessairement la meilleure façon de régler le problème de l'incapacité des juges de la Cour suprême de choisir d'exercer les fonctions de juge surnuméraire; par conséquent, nous n'appuyons pas cette recommandation pour le moment.

F. L'option de la pension garantie

La Commission Guthrie recommandait qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer, une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite, établie selon des calculs actuariels. La recommandation visait à mitiger les graves conséquences découlant du décès qui survient tôt après la retraite. Actuellement, le montant versé à l'épouse serait amputé de la moitié du montant auquel un pensionné décédé aurait eu droit (ou réduite de 40 % si notre recommandation figurant au point C précité est mise en oeuvre); le juge aurait reçu beaucoup moins que ce à quoi il aurait eu droit au cours des années.

Nous sommes d'accord avec la Commission Guthrie qu'il serait préférable de mettre en oeuvre l'option d'une pension garantie pour les juges à la retraite. Par conséquent, nous **recommandons qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels.** À l'expiration de la période garantie de dix ans, la pension du conjoint survivant serait réduite à 50 % (ou 60 % conformément à notre recommandation figurant au point C précité) du montant initial de la pension (réduit selon des calculs actuariels). Le montant de la pension initiale serait versé pendant dix ans au conjoint survivant, aux enfants admissibles ou à la succession, le cas échéant. Soulignons qu'une telle option n'entraînerait pas de frais additionnels.

G. Indexation des pensions

Les pensions des juges, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admissibles, sont indexées conformément à une formule complexe prévue à la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*. Cette dernière loi s'applique à plusieurs retraités de la fonction

publique ainsi qu'aux députés, aux lieutenants-gouverneurs et aux Gouverneurs généraux à la retraite. C'est le président du Conseil du Trésor qui administre cette loi.

La Commission Guthrie avait recommandé que les dispositions relatives à l'indexation des pensions des juges soient incorporées à la *Loi sur les juges* au lieu de figurer dans la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*. Nous ne pouvons souscrire à cette recommandation. Nous croyons que le Parlement, qui est tenu aux termes de la Constitution de déterminer les pensions des juges, remplit ses obligations, dans la mesure où celles-ci visent l'indexation des pensions, peu importe que l'indexation des pensions des juges soit prévue à la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* ou à la *Loi sur les juges*. Le principe de l'indexation des pensions versées aux juges n'est pas plus protégé ou susceptible de modification selon qu'il est intégré à une loi ou à une autre. Nous soulignons également que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, qui a examiné le rapport déposé par la Commission Guthrie devant le Parlement en 1987, n'avait pas accepté la recommandation visant à incorporer dans la *Loi sur les juges* les dispositions relatives à l'indexation des pensions des juges.

XI. LES ANCIENS JUGES EN CHEF QUI AGISSENT COMME JUGES SURNUMÉRAIRES OU SIMPLES JUGES

Les paragraphes 29(4) et 30(4) de la *Loi sur les juges* prévoient que les juges en chef et les juges en chef adjoints qui choisissent de devenir juges surnuméraires ont droit au traitement attaché à ce poste. Les paragraphes 31(4) et 32(4) prévoient que les juges en chef et les juges en chef adjoints, qui ont exercé cette fonction depuis au moins cinq ans, qui choisissent de devenir simples juges ont également droit au traitement attaché à ce poste. Il a été proposé à cette commission qu'un ancien juge en chef qui choisit de devenir juge surnuméraire ou simple juge devrait continuer de recevoir le traitement attaché au poste de juge en chef. Nous nous opposons à cette proposition. Nous estimons que le salaire versé doit correspondre aux fonctions occupées et aux tâches exécutées.

De plus, nous soulignons que lorsque les anciens juges en chef prennent leur retraite, les pensions auxquelles ils ont droit aux termes des paragraphes 43(1) et 43(2) sont établies en fonction du traitement attaché au poste de juge en chef au moment de leur retraite. Cela est tout à fait logique; étant donné qu'ils ont occupé un poste de chef, ils méritent des pensions plus élevées.

XII. L'IMPOSITION DES NOUVEAUX JUGES

Dans l'année suivant sa nomination à la magistrature, un avocat de pratique privée va généralement devoir faire face à des paiements d'impôts inhabituels et considérables. Cette importante charge fiscale résulte du fait qu'il doit payer l'impôt sur le revenu professionnel gagné au cours de l'exercice financier antérieur à sa nomination et sur les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du coût en capital sur la disposition présumée de biens, de même que sur les gains en capital imposables découlant de la disposition d'une participation dans une société. De plus, les revenus réalisés entre la dernière fin d'exercice et la date de nomination (les gains de la période «tampon»), les travaux en cours non facturés et la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971 (s'il y a lieu) devront être ajoutés au revenu imposable.

Il importe de souligner que généralement, les avocats nommés à la magistrature sont des professionnels de grande réputation dans la communauté juridique au pinacle ou presque de leur capacité de gagner des revenus. Les montants susmentionnés constituant un revenu substantiel aux fins de l'impôt doivent être ajoutés au salaire du juge. Par conséquent, le revenu imposable de cette personne sera très élevé dans l'année suivant sa nomination. La plus grande partie de ce revenu sera imposée au taux le plus élevé.

Par le passé, la charge fiscale des nouveaux juges était encore plus lourde. Ce n'est que depuis 1984, suite au rapport de la Commission Lang, que l'article 24.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été adopté pour alléger le fardeau fiscal des juges. Ces dispositions législatives autorisent le nouveau juge à reporter à l'année suivant sa nomination une partie du revenu tiré de l'exercice professionnel du dernier exercice financier. En d'autres termes, l'article 24.1 permet l'étalement de la charge fiscale sur l'année de la nomination et la suivante.

En dépit de l'article 24.1, l'avocat qui envisage une nomination à la magistrature peut encore hésiter, étant donné l'énorme et inévitable charge fiscale à laquelle il devra faire face dans les deux années qui suivront sa nomination dans le cas où il accepterait. Selon nous, un ensemble de mesures financières englobant non seulement un traitement

et des avantages sociaux alléchants mais également des mesures fiscales avantageuses sont un élément essentiel à une stratégie qui vise à attirer les meilleurs avocats à la magistrature.

Par conséquent, nous **recommandons que les négociations entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances se poursuivent afin de parvenir à alléger le fardeau fiscal des nouveaux juges.**

XIII. CONCLUSION

Le système d'examen triennal a été institué par le Parlement en vue de réduire l'influence de la partisanerie politique sur la détermination et le rajustement de la rémunération des juges et en vue de renforcer le principe de l'indépendance de la magistrature. En retardant la mise en oeuvre des recommandations d'une commission triennale ou en les ignorant largement, l'on porte atteinte à l'intégrité de cet examen et l'on en réduit considérablement l'efficacité, ce qui est contraire à la fois aux intentions du Parlement et à l'intérêt public.

XIV. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Qu'après le dépôt des rapports de cette commission et des commissions triennales subséquentes, de faire connaître rapidement au Parlement les mesures que le gouvernement entend prendre en regard des différentes recommandations contenues dans les rapports ou, le cas échéant, de faire connaître rapidement le désaccord du gouvernement sur une ou plusieurs des recommandations (chapitre III).

2. Que dès le dépôt en Chambre de la loi de mise en oeuvre des recommandations de la commission triennale, le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour assurer son adoption rapide (chapitre III).

3. Les niveaux de salaire recommandés à compter du 1er avril 1989 sont donc les suivants (chapitre IV):

   - **Juges, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures** **142 000 $**
   - **Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures** **155 300 $**
   - **Juges, Cour suprême du Canada** **168 600 $**
   - **Juge en chef du Canada** **182 100 $**

4. Que les salaires des juges et des juges en chef des cours de comté et de district soient augmentés pour atteindre le niveau de salaire des juges et des juges en chef des cours supérieures. Les conséquences de cette recommandation, à compter du 1er avril 1989 seraient (chapitre V):

   - **Juges, cours de comté et de district** **142 000 $**
   - **Juges en chef et juges en chef adjoints, cours de comté et de district** **155 300 $**

5. Que les indemnités maximales pour les frais de représentation soient portées à 15 000 $ pour le juge en chef de la Cour suprême

du Canada, à 10 000 $ pour le juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les juges en chef des provinces, et à 8 000 $ pour les autres juges en chef, les juges principaux et les autres juges qui ont droit à l'indemnité (chapitre VIII):

6. Que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin d'autoriser le ministre de la Justice du Canada à approuver le paiement de sommes additionnelles à titre de frais de représentation (chapitre VIII).

7. Que l'indemnité annuelle de conférence pour la Cour suprême du Canada soit portée à 1 500 $ par juge et qu'elle soit portée à 750 $ par juge avec un minimum de 7 500 $ par tribunal pour tous les autres tribunaux (chapitre IX).

8. Qu'on élimine les cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions (chapitre X, rubrique A).

9. Qu'on maintienne à la fois l'âge de 65 ans et l'exercice des fonctions judiciaires pendant 15 ans, à titre de critères d'admissibilité du juge soit à la pension, soit au statut de juge surnuméraire et que le juge soit autorisé à exercer ses fonctions à titre de juge surnuméraire lorsqu'il a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant 10 ans (chapitre X, rubrique B).

10. Que le conjoint survivant d'un juge en exercice qui décède ait droit à une pension viagère égale à 40 p. cent (et non pas au tiers) du salaire du juge au moment de son décès (chapitre X, rubrique C).

11. Que le conjoint survivant d'un juge à la retraite qui décède alors qu'il reçoit une pension, ait droit à une pension viagère égale à 60 p. cent (et non pas à la moitié) du montant de la pension de ce juge à la retraite au moment de son décès (chapitre X, rubrique C).

12. Que les intérêts composés exigibles sur le montant des cotisations remboursées soient calculés à un taux devant varier selon les besoins de manière à tenir compte des «taux prescrits» (chapitre X, rubrique D).

13. Qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels (chapitre X, rubrique F).

14. Que les négociations entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances se poursuivent afin de parvenir à alléger le fardeau fiscal des nouveaux juges (chapitre XII).

Respectueusement présenté le 5 mars 1990.

Le président,
E. Jacques Courtois, c.r.

Laura Legge, c.r.

David B. Orsborn

ANNEXE «A»

Commission on Judges' Salaries and Benefits

Commission sur le traitement et les avantages des juges

OTTAWA, K1A 1E3

COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

AVIS

La Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 30 septembre 1989 par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, en application de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. Elle a pour mandat de déterminer si le traitement et les avantages des juges nommés par le gouvernement fédéral ainsi que les pensions auxquelles ceux-ci, leur conjoint et leurs enfants ont droit, sont satisfaisants.

La Commission invite toute personne intéressée à lui soumettre par écrit ses vues sur les sujets qu'elle a reçu pour mission d'examiner. Ces interventions doivent prendre la forme d'un document écrit, établi dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et être déposées auprès de la Commission en huit exemplaires au plus tard le 31 décembre 1989. Quiconque dépose un tel document écrit peut en outre demander à la Commission d'être entendu par celle-ci. En pareil cas, il convient d'aviser la Commission au plus tard le 31 décembre 1989 du souhait de présenter des observations orales. Il convient de noter que le dépôt de documents écrits n'oblige nullement à présenter les observations orales.

Il est possible d'obtenir le texte définissant le mandat de la Commission sur simple demande.

Commission de 1989 sur le
traitement et les avantages
des juges
110, rue O'Connor
Bureau 1114
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

Le président de la
Commission,
E. Jacques Courtois, c.r.

Commission on Judges' Salaries and Benefits

Commission sur le traitement et les avantages des juges

OTTAWA, K1A 1E3

1989 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

NOTICE

This Commission was appointed on September 30, 1989 by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 26 of the *Judges Act*, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to federally-appointed judges and into the adequacy of federally-appointed judges' benefits generally, including the granting of annuities provided to judges and to their surviving spouses and children.

The Commission invites written submissions in either official language concerning the matters within the Commission's terms of reference. Written submissions must reach the Commission by December 31, 1989, in eight copies. A party intending to file a written submission with the Commission may also request an opportunity to make a presentation at an oral hearing. The Commission must be notified by December 31, 1989 of the party's desire to appear at an oral hearing. A party filing a written submission need not request to appear at an oral hearing.

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

1989 Commission on Judges'
Salaries and Benefits,
110 O'Connor Street
Room 1114
Ottawa, Ontario
K1A 1E3

E. Jacques Courtois, Q.C.
Chairman

ANNEXE «B»

LISTE DES INTERVENANTS

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges.
2. L'honorable juge Stephen Borins (Cour de district de l'Ontario).
3. L'honorable juge Marie Corbett (Cour de district de l'Ontario).
4. Le comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints des juges.
5. The Law Society of Alberta (Peter Freeman, c.r., secrétaire).
6. The Law Society of British Columbia (R.Paul Beckmann, c.r., trésorier).
7. The Nova Scotia Barristers' Society (Bruce T. MacIntosh, président).
8. Le Barreau du Québec (André Gauthier, Bâtonnier).
9. L'honorable Margaret Joe, Ministre de la justice du territoire du Yukon.
10. Terry Billings, Hartland (Nouveau-Brunswick).
11. James Thachuk, Barrhead (Alberta).

ANNEXE «C»

Ministre de la Justice et procureur général du Canada

Minister of Justice and Attorney General of Canada

Le 20 décembre 1979

Monsieur le juge,

La présente a pour but de vous faire part des décisions prises par le gouvernement ayant trait aux amendements à la *Loi sur les juges* qui devaient être introduits au Parlement, lundi le 17 décembre. Toutefois, comme vous le savez, la dissolution du Parlement a empêché ceci d'être fait. Néanmoins, je voulais que vous preniez connaissance des recommandations que le gouvernement était sur le point de faire au Parlement pour augmenter le traitement de tous les juges et améliorer les avantages prévus pour eux et les personnes à leur charge.

Le gouvernement avait approuvé des augmentations de traitement qui auraient été conformes aux recommandations du *Rapport Dorfman sur la rémunération des juges et autres questions connexes*. Celles-ci seraient entrées en vigueur en deux étapes, soit le 1er avril 1979 et le 1er avril 1980. Il avait aussi été décidé de rationaliser la structure du traitement des juges en retranchant le traitement supplémentaire pour «services extrajudiciaires» visé au paragraphe 20(1) de la *Loi sur les juges* et en ajoutant ce montant au traitement de base. Je crois que vous conviendrez que ceci serait une façon plus juste de comptabiliser le traitement des juges.

En plus, la décision avait été prise d'accorder à chaque juge une nouvelle indemnité annuelle d'au plus 1 000 $, dont il serait tenu de rendre compte, en contrepartie des frais accessoires à la bonne exécution de ses fonctions. Cette mesure aurait visé à assurer que les juges n'auraient pas à payer eux-mêmes certaines dépenses entraînées par leur charge, comme par exemple l'achat de toges et de livres, ces dépenses

devant être acquittées à même les fonds fournis par le Parlement. Les recommandations du Comité Dorfman sur les frais de représentation, les frais de déplacement pour assister à des conférences et l'indemnité de vie chère pour les juges des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon avaient aussi été adoptées par le gouvernement.

Le gouvernement a demandé qu'une étude en profondeur soit faite sur la possibilité de mettre en place un mécanisme de révision du traitement des juges en vue d'une législation qui serait prête avant avril 1981. Notre but était de mettre au point une loi efficace portant sur la révision du traitement des juges, qui aurait été conforme aux dispositions de l'A.A.N.B. et au principe de l'indépendance de la magistrature, sans avoir à faire continuellement appel au processus législatif.

Le gouvernement avait en outre donné instruction au ministre des Finances d'étudier les problèmes d'ordre fiscal auxquels font souvent face les nouveaux juges aussi bien que les personnes quittant la pratique privée ou leur profession pour accepter une charge ou un emploi rémunéré. Cette étude aurait permis d'apporter au problème si clairement exposé dans le rapport Dorfman une solution rationnelle et équitable.

La dernière question importante qui fut l'objet des décisions du gouvernement fut celle qui a trait à la pension. Le gouvernement tenait à s'assurer que la pension minimale versée au conjoint d'un juge décédé ne serait pas inférieure à 13 900 $. Ce chiffre de base aurait été «indexé». Ce montant fut adopté comme étant la moyenne des pensions reçues par les veuves, en date du 1er octobre 1979.

Pour terminer, j'en viens à la question des contributions des juges à leur pension. Le gouvernement avait décidé d'abroger la disposition portant que certains juges doivent participer à leur pension de base alors que d'autres ne contribuent qu'à la pension payable aux personnes dont ils ont la charge. Ainsi, il avait été décidé que l'abolition des contributions de base serait rétroactive à la date de leur entrée en vigueur en 1975, et que le présent système de participation serait remplacé par une contribution uniforme qu'auraient versé tous les juges nommés par le gouvernement fédéral relativement à l'«indexation» de leur pension, c'est-à-dire en ce qui concerne la prestation de retraite supplémentaire. Cette contribution aurait été au même taux de un pour cent qui est présentement versé par les autres personnes quoiqu'une augmentation du tarif de contribution est à prévoir.

En conséquence, les juges auraient reçu un remboursement des cotisations qu'ils ont versées en trop jusqu'à maintenant, avec intérêt.

J'estime que dans l'ensemble ces améliorations proposées pour la rémunération des juges auraient été très satisfaisantes, compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles nous sommes tous soumis. Je suis navré que nous n'ayions pu obtenir l'adoption des ces propositions en ce moment.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Jacques Flynn

December 20, 1979.

I am writing to inform you of the decision that the Government had reached on amendments to the *Judges Act* that were planned to be introduced in Parliament on Monday, December 17th. However, as you know, the dissolution of Parliament prevented this from being done. Nevertheless, I wanted you to be aware of the recommendations that the Government was about to make to Parliament for salary increases for all judges and to improve the overall compensation package provided for them and their dependants.

The Government had agreed on salary increases that would have been in line with those recommended in the *Dorfman Report on Judicial Compensation and Other Related Matters*, to be effective April 1, 1979 and again on April 1, 1980. It was also decided to rationalize the salary structure by removing the additional salary for "extra-judicial services" in subsection 20(1) of the Act and adding that amount to the basic judicial salary. I think you will agree that this would be a much more straightforward way of recording judicial salaries.

A further decision was to provide for each judge a new accountable allowance of up to $1,000 a year for expenses required for the fit and proper execution of the office of judge. This would be to ensure that the necessary expenditures for robes, books and the like are not borne by judges personally, but would be met out of specific funds provided by Parliament for this purpose. The recommendations made by the Dorfman Committee regarding conference expenses, representational allowances and an increase in the allowance for the judges in the Northwest Territories and the Yukon Territory were also adopted by the Government.

On the matter of a salary review mechanism for judicial salaries, the Government directed a comprehensive study of this issue, with the aim of legislation before April, 1981, to implement an effective method of reviewing judicial salaries, in keeping with the provisions of the *BNA Act* and the independence of the judiciary, without having continually to resort to the legislative process.

The Government also directed the Minister of Finance to study the transitional income-tax problems frequently experienced by new appointees to the bench and others who leave self-employment or a profession for salaried office or employment, in order to develop a comprehensive approach to a rational and equitable solution to the problem so clearly outlined in the Dorfman Report.

The final issue of real significance in the Government's decisions related to annuities. The Government wished to ensure that the minimum annuity to be received by the spouse of a deceased judge would not be less than $13,900. This base figure would have been "indexed", and was adopted as being the group average received by all such spouses as of October 1, 1979.

There is finally the matter of contributions towards annuities. The Government decided to seek the abolition of the requirement that some judges contribute towards the cost of their basic annuities, while others contribute only towards annuities for their dependants. The Government's decision was that the abolition of basic contributions would be retroactive to the date of introduction in 1975 and the present system of contributions would be replaced by a uniform contribution, to be paid by all federally-appointed judges, for the "indexed" aspect of annuities, that is, the Supplementary Retirement Benefit. That contribution would be at the standard rate, now 1%, although it is expected that an increase in the contribution would be required before too long. The result of this decision would have been a refund of the excess contributions paid heretofore, with interest.

It is my view that this proposed overall package of improvements in judicial compensation would be most adequate, having regard to the need for financial restraint, and I am truly sorry that we have been unable to secure its enactment at this time.

Yours sincerely,

Jacques Flynn

ANNEXE «D»

ÂGE MOYEN DES JUGES À LEUR ACCESSION À LA MAGISTRATURE

1970	—	47	**1980**	—	50
1971	—	48	**1981**	—	50
1972	—	47	**1982**	—	51
1973	—	49	**1983**	—	49
1974	—	50	**1984**	—	51
1975	—	48	**1985**	—	52
1976	—	50	**1986**	—	49
1977	—	47	**1987**	—	50
1978	—	49	**1988**	—	52
1979	—	50	**1989**	—	48

Source: Commissaire à la magistrature fédérale